

N° 556

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) sur la **démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire** : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017,*

Par M. Henri CABANEL,
Président

M. Philippe BONNECARRÈRE,
Rapporteur

Sénateurs

Tome II : *Auditions et autres travaux*

(1) Cette mission d'information est composée de : M. Henri Cabanel, président ; M. Philippe Bonhecarrère, rapporteur ; Mmes Corinne Bouchoux, Agnès Canayer, MM. Pierre-Yves Collombat, Michel Raison, Mme Sylvie Robert, M. Bernard Vera, vice-présidents ; MM. Jacques Bigot, Pierre Camani, Mme Karine Claireaux, M. René Danesi, Mme Catherine Di Folco, M. Daniel Dubois, Mme Nicole Duranton, M. Christian Favier, Mme Corinne Féret, M. Michel Forissier, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Françoise Gatel, Catherine Génisson, MM. Alain Gournac, Didier Mandelli, Mmes Colette Mélot, Danielle Michel, MM. Robert Navarro, Cyril Pellevat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION.....	5
• Audition de M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre (Mardi 20 décembre 2016)	5
• Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (IUMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef) (Mercredi 11 janvier 2017)	19
• Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales de Paris (Jeudi 19 janvier 2017)	35
• Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État (Mercredi 25 janvier 2017)	47
• Audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, et Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II (Mercredi 1^{er} février 2017)	59
• Audition conjointe de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof) (Mardi 7 février 2017)	77
• Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York (Jeudi 9 février 2017)	89
• Audition de Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (Mercredi 15 février 2017)	101
• Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, auprès du ministre de l'économie et des finances (Mardi 21 février 2017)	113
• Audition de représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles Fournier, vice-président de la région Centre Val de Loire, pour « Régions de France », Mme Alexandrine Leclerc, vice-présidente du conseil départemental du Loiret représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand Pancher, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre Touzet, maire de St-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) (Mercredi 22 février 2017)	127
• Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) (Mercredi 22 février 2017)	141
• Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Ile-de-France (Mercredi 22 février 2017)	153

• Audition sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27e région », M. Cyril Lage, fondateur de « Parlement et citoyens », et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de « Regards citoyens » (Jeudi 23 février 2017)	163
• Audition des représentants des organisations représentatives des salariés, avec M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social au sein de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, et M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social (Mercredi 1^{er} mars 2017).....	179
• Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs, avec M. Michel Guilbaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef), M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P) (Mercredi 1^{er} mars 2017).....	199
• Audition conjointe de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable, et M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer (Mercredi 8 mars 2017)	219
• Audition conjointe de Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, et de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics, du Conseil d'État (Mercredi 8 mars 2017)	241
• Audition conjointe de M. Max Roche, directeur général adjoint en charge des concessions d'Eiffage, Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier, directeur du design du réseau, et Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci Autoroutes, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) (Mercredi 8 mars 2017)	255
• Audition de Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement (FNE) (Mardi 28 mars 2017)	269
• Audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne (Mercredi 29 mars 2017)	281
II. COMPTES RENDUS DES TRAVAUX INTERNES DE LA MISSION D'INFORMATION AUTRES QUE L'EXAMEN DU RAPPORT	289
• Réunion constitutive (Mardi 6 décembre 2016)	289
• Communication de M. Henri Cabanel, président, et M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur (Mercredi 22 février 2017).....	299
• Bilan d'étape - échange de vues avec les membres de la mission (Mardi 28 mars 2017).....	301

I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Audition de M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre

(Mardi 20 décembre 2016)

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous commençons aujourd'hui les auditions de notre mission d'information.

Nous avons le plaisir d'accueillir Jean-Marie Denquin, professeur à l'Université Paris Nanterre.

Constitutionnaliste, Jean-Marie Denquin a beaucoup écrit sur les liens entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Cette audition devrait nous offrir le cadre théorique dont nous avons besoin pour nous concentrer, ensuite, sur des exemples plus concrets.

M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre. – Professeur émérite de l'Université Paris Nanterre, j'ai notamment travaillé sur des questions qui recoupent vos centres d'intérêt. J'ai essentiellement essayé de discuter la notion de « crise de la représentation », qui est très souvent évoquée – c'est devenu une sorte de « tarte à la crème ». Cette notion me paraît ainsi discutable, du fait de l'ambiguïté tant du terme de « crise », que je pourrai développer si vous le souhaitez, que de celui de « représentation ».

À la suite d'une évolution historique, ce dernier terme de représentation en est venu à désigner des réalités très différentes, voire contradictoires.

Il faut se souvenir que la problématique de la représentation, au sens politique, apparaît en 1789, lorsque l'on décide que le roi n'est plus souverain et que l'on confie la souveraineté à la Nation. Celle-ci est une abstraction, ce qui présente un avantage : elle ne risque pas de devenir dictatoriale. L'inconvénient, c'est qu'elle ne peut pas prendre la parole par elle-même. Il faut donc que quelqu'un la représente. Il sera décidé que la Nation sera représentée par les députés à l'Assemblée nationale et par le roi, qui sont déclarés représentants. Le terme « représentants » signifie alors « qui veut pour la Nation », c'est-à-dire « qui fait la loi pour la Nation »,

« qui adopte des normes opposables aux citoyens », bien que ceux-ci n'aient pas la possibilité d'y souscrire explicitement.

À la suite d'une évolution historique, le terme de « représentation » change ensuite de sens : on en vient à considérer qu'il y a des représentés. Dans le système de 1791, il n'y avait pas de représentés : seule la Nation était représentée et, son opinion n'étant connue que par celle des représentants, il n'y avait pas de risque de contradiction. Au contraire, à partir du moment où l'on considère que les citoyens sont représentés, la possibilité d'une contradiction entre ces deux volontés (celle des représentants et celle des représentés) apparaît.

Il en résulte notamment que l'on entend parfois dire que les citoyens sont mal représentés.

Par conséquent, nous avons deux significations distinctes : la première - la représentation de la Nation - est historique, juridique et objective. La seconde - la représentation des citoyens - est récente, ou contemporaine, politique, ou psychologique, et subjective.

Toute la difficulté de la représentation aujourd'hui tient moins au changement objectif des choses ou des hommes qu'au fait que la représentation est devenue subjective. La question se pose de la combinaison entre ce que les citoyens veulent, ce qu'ils voudraient voir représenter par les représentants et ce que ceux-ci décident effectivement.

La représentation revêt enfin un troisième sens, qui touche plutôt à la représentativité. Je pourrai l'évoquer plus longuement tout à l'heure.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Comment ces constats se combinent-ils avec la défiance à l'égard du monde politique ? D'où vient ce sentiment ? Selon vous, s'agit-il d'un phénomène spécifique à la France ou le retrouve-t-on dans toutes les démocraties aujourd'hui ?

M. Jean-Marie Denquin. - Je répondrai à la fois oui et non. Il y a effectivement quelque chose de spécifiquement français dans ce phénomène, je ne saurais pas vraiment expliquer mais il n'est pas nouveau. L'antiparlementarisme était bien plus virulent sous la Troisième République qu'il ne l'est aujourd'hui !

Par ailleurs, plutôt que de défiance, je parlerai d'absence de confiance. Il existe un décalage d'ordre structurel, puisque le mot « représentation » revêt deux sens différents, qui n'empêchent pas du tout le système représentatif de fonctionner sur le plan juridique : le Parlement vote des lois qui ont valeur juridique et qui sont appliquées.

C'est la dimension psychologique de la représentation qui est problématique et peut parfois s'exprimer par un manque de confiance et même parfois par de l'agressivité, avec le sentiment qu'il est difficile de se faire entendre par les représentants, dont personne, du reste, ne conteste la légitimité.

Il faut se demander comment ce rapport, devenu problématique, entre représentants et représentés pourrait être « décrispé », pour reprendre le mot de Valéry Giscard d'Estaing.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Selon vous, cette crispation de la relation entre représentants et représentés est-elle d'abord liée à la perception d'une insuffisance dans les résultats ou y a-t-il, au-delà de ces aspects purement objectifs, d'autres éléments qui interviennent ? Autrement dit, est-ce un problème de mode de fonctionnement ? Doit-on réfléchir à de nouveaux outils et si oui, lesquels ? Vous êtes assez attentif dans vos articles au référendum d'initiative populaire : pourriez-vous nous en parler ?

M. Jean-Marie Denquin. – J'ai l'impression que les deux phénomènes jouent. Il me semble que l'élément le plus important tient à l'absence de résultats, aux difficultés de la vie quotidienne et à la relation de la société à elle-même. Cela dit, beaucoup d'autres facteurs jouent.

Je pense, par exemple, au rôle des médias dans la relation entre le monde politique et les citoyens. Ce rôle est très complexe. La dérision qu'ils entretiennent à l'égard de l'univers politique perturbe profondément, selon moi, la perception qu'en ont nos concitoyens.

Je pense également au phénomène de radicalisation des points de vue. Sur la plupart des thèmes, pour des raisons qui, là aussi, tiennent aux moyens de communication, les positions deviennent de plus en plus difficilement conciliables. Or, comme l'a montré Tocqueville, il faut des éléments de compromis pour qu'une démocratie fonctionne. Si toutes les opinions s'expriment de manière extrême, on aboutit à une sorte de « guerre civile froide ».

Aujourd'hui, l'une des grandes difficultés est de mettre en valeur ce qui unit les hommes pour paraphraser Rousseau. À cet égard, la représentation est efficace lorsqu'elle permet des compromis sur des questions qui ne font pas l'unanimité, lorsque l'on parvient à dégager des solutions viables et acceptables par toutes les parties.

Je suis assez tenté de répondre que, oui, il est nécessaire de mettre en place d'autres mécanismes. Il est certain que les sociétés ne fonctionnent plus aujourd'hui comme elles fonctionnaient voilà encore cinquante ans, pour un certain nombre de raisons. Je pense qu'il y a une confiance à restaurer. Cela peut donc passer par des procédures nouvelles.

De nombreux dispositifs ont été expérimentés à l'étranger, on pourrait aussi en inventer de nouveaux.

À ce sujet, je vous renvoie à une thèse tout à fait remarquable, rédigée par Stéphane Schott, maître de conférences à Bordeaux, sur un sujet jusque-là parfaitement inconnu en France : les mécanismes de démocratie médiate dans les États fédérés allemands. Les *Länder* ont mis en place un ensemble de procédures de concertation ou d'initiative. De manière très

intéressante, Stéphane Schott montre que celles-ci n'aboutissent pas forcément à un référendum : dans certains *Länder*, il peut y avoir des initiatives « propositives », et non décisionnelles. Dans certains cas, les citoyens s'adressent au corps délibérant, lui demandent de traiter une question ou d'adopter telle ou telle solution mais c'est l'assemblée qui en délibère, et en cas de refus, la procédure s'arrête. Autrement dit, l'initiative ne se conclut pas par l'organisation d'un référendum.

M. Schott estime que ces initiatives sont un procédé de démocratie représentative, et non de démocratie semi-directe, puisque, au final, elles ne se terminent pas par une prise de décision. Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas, dans certains cas, envisager des initiatives « décisionnelles », prenant la forme d'un référendum.

Ce n'est donc pas du « tout ou rien ». Plusieurs solutions peuvent être mises en œuvre, soit successivement, soit simultanément, pour renouer une discussion, positive pour les deux parties, entre nos concitoyens et les organes délibérants.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Selon vous, pourquoi notre pays n'a-t-il pas la culture du compromis ? Nous arrivons à trouver des outils plus pertinents pour associer les citoyens, comme en témoigne la multitude d'expériences locales en la matière. Il demeure, cependant, un mystère français : notre difficulté à négocier, à prendre des décisions obtenant approbation et légitimité suffisantes. Au reste, est-ce un mystère ? Connaissez-vous les causes de ce phénomène ? Ce problème tient-il à notre tempérament ? Ou doit-on mettre davantage d'énergie dans la mise en place d'outils de concertation et de négociation ?

Est-il possible, dans la société française de 2017, de dénouer la situation ? Si oui, comment ?

M. Jean-Marie Denquin. – Toutes ces questions sont bien difficiles et je ne suis pas sûr d'avoir toutes les clés en ma possession.

Il est vrai que la tradition française est peu orientée vers le compromis. Ce n'est pas un simple cliché ; c'est un fait.

Pourquoi ? J'avoue ne pas le savoir. Il y a certainement des facteurs historiques. Le grand clivage de la société française qui a suivi la Révolution française a rendu un certain nombre de questions impossibles à traiter rationnellement, en dehors de toute passion et de toute idéologie.

Par ailleurs, certaines procédures de consultation directe des citoyens font l'objet d'un *a priori* négatif en France en raison d'expériences historiques. Le refus que ces procédures ont suscité dans la classe politique contraste avec l'expérience que l'on observe dans d'autres pays démocratiques. C'est la problématique du plébiscite, qui a parfois eu des effets pervers – je connais bien ce sujet, pour avoir rédigé ma thèse sur ces questions.

Cependant, on peut faire bon usage des procédures de consultation directe, comme on peut faire mauvais usage des élections – je rappelle qu'Adolf Hitler est arrivé au pouvoir à l'issue d'élections parfaitement régulières...

Il faut être très prudent, mais je ne suis pas sûr que récuser le principe même de ces procédures soit une bonne idée. Une telle attitude n'est pas de nature à favoriser le compromis.

Sur ces questions, il faudrait une réflexion dépassionnée et rationnelle. Très souvent, on dit que ces procédures entraînent des clivages binaires, empêchant les discussions. Je ne suis pas sûr que cela soit encore vrai.

D'une part, la discussion est facilitée aujourd'hui par l'existence des nouvelles technologies, des réseaux sociaux ; d'autre part, on peut débattre de certaines questions sans forcément s'affronter. En utilisant ces procédures à bon escient, on pourrait – je suis peut-être utopique – en faire des instruments de discussion utiles sur des sujets ciblés. Je suis conscient que c'est un pari mais refuser *a priori* à la société le droit de s'occuper de ses propres affaires ne me paraît pas une bonne solution.

M. Henri Cabanel, président. – Aujourd'hui, de nombreux citoyens ou groupes de citoyens créent leurs propres outils, notamment pour observer l'activité des parlementaires.

Le fait que ces outils soient élaborés par des citoyens plutôt que par les élus n'est-il pas de nature à susciter la défiance ? Ne faut-il pas essayer d'institutionnaliser ces outils, que beaucoup de nos concitoyens s'approprient ?

M. Jean-Marie Denquin. – Oui, je crois tout à fait que cette piste mériterait d'être explorée, d'autant que l'on admet aujourd'hui la possibilité d'engager des expérimentations. Cela pourrait résoudre certains problèmes.

Le but est de rapprocher les points de vue, non d'imposer une solution. À cet égard, le fait que certaines initiatives émanent de citoyens, et non des représentants, peut aider à « décriper » et à lever une certaine défiance.

M. Michel Forissier. – Monsieur le professeur, je vous remercie de votre éclairage qui ne manque pas d'intérêt.

Ne pensez-vous pas qu'il y a, dans la vie politique, différents niveaux, qui, suivant les cas, rapprochent ou éloignent du citoyen ?

Par exemple, sur les grands projets, comme j'ai pu le constater avec quinze ans d'expérience, les élus locaux peuvent davantage dialoguer avec la population et tenir compte des propositions qui leur sont faites. Au niveau national, la complexité institutionnelle échappe aux citoyens, qui pensent que tout est possible.

Par ailleurs, sur le terrain, nous constatons qu'il faut diminuer le nombre de normes. Or, en tant que parlementaires, nous participons à cette inflation.

Nous devons lutter contre cette incohérence et contre notre éloignement du citoyen.

M. Jean-Marie Denquin. – Je suis tout à fait d'accord avec vous : il faut différencier selon les niveaux : certaines procédures, concevables au niveau local, ne le sont pas au niveau national – peut-être l'inverse est-il également vrai. D'ailleurs, vous aurez noté que les procédures allemandes que j'ai évoquées n'existent qu'au niveau des États fédérés.

Je suis obligé aujourd'hui d'en parler en termes très généraux, mais on ne peut discuter de ces procédures juridiques de façon vraiment pertinente qu'en entrant dans les détails, au risque de tomber très vite dans des considérations très techniques.

Si nous devons les adopter, il faudrait parvenir à un bon équilibre pour ne pas les utiliser trop fréquemment, afin d'éviter les effets pervers, et, dans le même temps, pour veiller à ne pas les rendre inapplicables, ce qui est souvent le cas en pratique. Ainsi, en France, on a révisé l'article 11 de la Constitution par deux fois, en 1995 et en 2008, pour y introduire des procédures qui n'ont jamais fonctionné. Certains pensent même qu'elles ont été inscrites pour ne pas être utilisées...

Je suis tout à fait d'accord sur le fait qu'il y a trop de lois. Je ne suis peut-être pas représentatif de la catégorie des juristes, mais je ne fais pas partie de ceux qui considèrent que plus il y a de lois, mieux ça vaut. Je pense plutôt l'inverse ! Le droit est un instrument puissant, mais pas tout-puissant. C'est un instrument efficace, mais qui peut avoir des effets pervers. L'inflation législative présente beaucoup d'inconvénients et peut même jouer dans le manque de confiance du citoyen à l'égard du système.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pour ma part, j'ai l'impression que ce que nous observons n'est pas seulement une maladie ou un dysfonctionnement : j'en viens à me demander si ce n'est pas le fonctionnement normal du système.

Les médias ne sont pas qu'un miroir. Ce sont des acteurs politiques.

M. Jean-Marie Denquin. – Absolument !

M. Pierre-Yves Collombat. – Il suffit de savoir qui les possède... Ce sont des acteurs puissants.

Par ailleurs, il n'aura échappé à personne que les parlementaires sont les premiers visés par la vindicte populaire, alors que les institutions parlementaires n'ont jamais été aussi verrouillées, puisque le pouvoir est à l'Élysée et accessoirement dans les banques.

J'en viens donc à penser que, dans notre système, les parlementaires servent d'exutoire. On donne au peuple l'illusion qu'il peut se défouler. On va même inventer des procédures spécifiques, qui permettent aux gens de s'exprimer, mais qui, au final, ne changent rien, parce qu'ils décideront encore moins.

Nous aurions donc tort de chercher une solution qui ferait office de remède. Que pensez-vous de cette présentation ? Vous paraît-elle bizarre ?

M. Jean-Marie Denquin. – Absolument pas. Au reste, elle n'est pas forcément contradictoire avec les propos que j'ai tenus jusque-là.

Vous dénoncez, avec raison, un paradoxe majeur du système contemporain : on s'en prend aux parlementaires, alors qu'ils ont infiniment moins de pouvoir concret qu'ils n'en avaient sous les républiques antérieures.

Cela dit, la qualité de représentant du Président de la République fait elle aussi débat. Certains lui reconnaissent cette qualité, ce qui pose de grands problèmes théoriques et modifie complètement le sens du terme « représentation ». En effet, le Président de la République, dans la Constitution, n'a pas l'initiative des lois, or, autrefois, la représentation consistait à faire la loi ! Autrement dit, une partie de l'opinion publique peut aussi s'opposer aujourd'hui à la personne du Président de la République – les événements récents tendent à accréditer cette thèse.

S'il est vrai que l'antiparlementarisme est moins fort que sous la Troisième République, on constate également aujourd'hui un antipolitisme, un anti-« élites politiques ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce ne sont pas les fonctions politiques qui sont visées, mais leurs titulaires.

M. Jean-Marie Denquin. – J'en suis moins sûr que vous. La personne de l'actuel chef de l'État a également été mise en cause, à tort ou à raison – à titre personnel, j'ai plutôt le sentiment que c'est à tort –, pendant la quasi-totalité du quinquennat.

Cette mise en cause est inédite par sa force. Je sais bien que le précédent Président de la République n'était pas non plus très populaire, mais il avait quand même bénéficié d'un état de grâce.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le roi pouvait être honni, tancé, faire l'objet de pamphlets ; il était quand même le roi ! La fonction royale n'était pas remise en cause. Il me semble que la fonction présidentielle ne l'est pas davantage aujourd'hui, alors que c'est peut-être là le fond du débat.

M. Jean-Marie Denquin. – Comme l'a dit un historien, le roi était responsable du bien mais pas du mal : on expliquait que c'était la faute du Premier ministre, des ministres... Les monarchies fonctionnaient ainsi.

Nous avons connu, sous la Cinquième République, des phénomènes quelque peu similaires, je crois que cela n'existe plus aujourd'hui. La remise en cause du système politique me semble aller nettement plus loin que la seule hostilité envers les parlementaires.

Au reste, les choses changent très vite et le nouveau Président de la République bénéficiera peut-être d'un état de grâce... Mais je n'en suis pas sûr.

Cela dit, il y a toujours eu une partie de la population que la conjoncture politique ne satisfaisait pas ! Reste à savoir si l'on passe actuellement une étape ou s'il s'agit d'un simple mouvement d'humeur, lié à une conjoncture par ailleurs difficile. Nous devrions le savoir après la prochaine élection présidentielle.

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, je vous propose de suspendre notre réunion pour assister à l'éloge funèbre de notre collègue Louis Pinton et de nous retrouver dans une demi-heure.

La réunion, suspendue à 14h30, reprend à 15 heures.

M. René Danesi. – Vous avez évoqué la nécessité de distinguer entre les niveaux ? Élu local depuis quarante ans, je peux témoigner : plus qu'à des citoyens, c'est à des consommateurs que nous avons désormais affaire. Je préside l'association des maires du Haut-Rhin depuis vingt ans et nous partageons le même constat : le maire est très apprécié tant qu'il ne fait de tort à personne. Sinon un comité de défense se crée aussitôt, et lorsqu'il obtient gain de cause, chacun rentre chez soi. Lors des dernières élections municipales, les maires ont eu toutes les peines du monde à trouver des gens de qualité pour constituer leurs listes. On peut toujours évoquer la priorité donnée au travail et à la famille, mais la vérité, c'est que l'engagement pour la chose publique n'est plus partagé. L'élu local bénéficie d'une confiance par défaut, qui perdure tant qu'il n'augmente pas les impôts ni ne touche à tel ou tel intérêt.

Et si l'on monte d'un niveau, la situation est encore plus problématique. L'intercommunalité n'est pas toujours comprise dans son fonctionnement, y compris par les conseillers municipaux. En Alsace, alors que j'étais vice-président du conseil régional, nous avons organisé une consultation en vue de fusionner la région et les deux départements. Nous pensions assister à une ruée sur les urnes en faveur de la simplification. L'échec a été cinglant. Le Bas-Rhin a voté majoritairement en faveur de la fusion, mais la participation n'atteignait pas le pourcentage requis de 25 % des inscrits. Dans le Haut-Rhin, on s'est prononcé majoritairement pour le non. Une réforme institutionnelle ne parle pas nécessairement aux citoyens.

Quant à l'échelle nationale, elle suscite deux types de méfiance, voire de défiance, allant du Président de la République au plus modeste des sénateurs.

La méfiance, tout d'abord, de ceux qui se lèvent pour aller travailler le matin, qui n'ont pas nécessairement fait d'études de droit constitutionnel et se contentent de lire le journal local, ce peuple même que l'on appelle la « France périphérique », qui constate que la législation européenne l'emporte sur la législation nationale. Quand les Alsaciens ont le sentiment que l'Europe s'intéresse plus au grand hamster d'Alsace qu'aux chômeurs, ils en viennent à se demander à quoi servent leurs représentants. L'Europe veut tout uniformiser et n'applique pas suffisamment le principe de subsidiarité tandis que les représentations nationales paraissent inefficaces. Il existe aussi le sentiment que le véritable pouvoir se trouve dans les puissances financières et les multinationales. En Alsace, du fait de notre situation géographique mais aussi parce que le Gouvernement français a pris l'habitude de considérer que notre région pouvait se débrouiller toute seule, et s'est même parfois ingénié à soutenir d'autres lieux d'implantation – je peux en témoigner du fait de mon expérience –, notre industrie est parmi les plus internationalisées des régions françaises. Mais ces dernières années, tout cela s'est effondré : les entreprises ont fermé et délocalisé leur activité aux quatre coins du monde. Les élus sont impuissants, comme ils le sont face aux mouvements migratoires. On peut comprendre, de là, la défiance des Français, touchés par ces problèmes fondamentaux, à l'égard de leurs élus.

La méfiance d'une autre partie de la population, ensuite, que l'on qualifie de « bourgeois bohèmes », les « bobos », qui, s'ils ne sont nullement dérangés par la législation européenne et la mondialisation, considèrent qu'on ne leur demande pas suffisamment leur avis et veulent passer d'une démocratie représentative à une démocratie davantage participative et à un recours permanent à la concertation. Cette idée vient de ces populations de centre-ville, comme en 1789, quand la bourgeoisie a réagi contre les nobles et réclamé, en plus du pouvoir économique, le pouvoir politique.

Il sera difficile de rapprocher les points de vue entre ces deux mondes, les méfiances qui s'y manifestent ne sont pas de même nature. Sans être exagérément pessimiste, il me semble que le sens de l'intérêt général s'est perdu au cours des dernières décennies.

M. Jean-Marie Denquin. – Il est difficile de ne pas être d'accord avec vous sur de nombreux points : vous dressez un constat lucide de la situation. On peut reprocher à la démocratie participative de ne donner le pouvoir qu'à des personnes motivées. Et lorsque les citoyens ne votent pas comme cela pouvait être attendu, on explique qu'ils appartiennent à des catégories « en voie de disparition », comme les personnes âgées, de religion catholique ou issues de milieux ruraux. La démocratie participative ne doit pas remettre en cause le principe qu'une voix vaut une voix.

N'oublions pas cependant que dans une consultation, il y a, *in fine*, un vote qui n'aboutira pas nécessairement à ce que les médias attendaient. Je ne suis pas sûr que ces dispositifs favorisent nécessairement l'expression démocratique. Je m'exprime avec beaucoup de réserve. C'est l'un des rares

privilèges que conservent les universitaires que ce droit de dire qu'ils ne savent pas. Quand j'évoque les possibilités de débat public, je n'entends pas critiquer la démocratie représentative : il n'y a pas d'alternative ! On ne peut revenir à la démocratie athénienne. En revanche, on peut se demander si des procédures de démocratie médiante ou semi-directe, qui ne sont pas incompatibles avec la démocratie représentative, ne seraient pas utiles pour aborder certaines questions. Sans en faire la panacée, je me demande si ce n'est pas un levier sur lequel agir pour que des personnes motivées puissent disposer d'un pouvoir d'initiative pour lancer une procédure, étant entendu que la décision finale ne leur reviendra pas mais restera démocratique, c'est à dire éventuellement majoritaire.

Je reconnais que le référendum alsacien a été désastreux, mais l'opposition à tout changement dont il témoigne est aussi un signe de désarroi. C'est cela qu'il faudrait traiter - l'idée que si l'on change, cela ne peut être que pire.

M. Henri Cabanel, président. - Lorsqu'on évoque la crise de la démocratie, il faut distinguer élus et citoyens. Les formations politiques actuelles, dont sont issus les élus, permettent-elles une bonne représentation ? Faut-il changer leur fonctionnement ?

M. Jean-Marie Denquin. - Les partis de masse - censés promouvoir une démocratie interne - ont développé des mouvements oligarchiques, comme l'ont bien analysé Robert Michels et les néo-machiavéliens. Ces organisations ont tendance à se refermer sur elles-mêmes, à se coopter. Ce phénomène est inhérent au système. La démocratie représentative entraîne une professionnalisation de la politique. Comme Sieyès le disait déjà et comme le disent encore les sociologues proches des théories de Pierre Bourdieu, elle est une division du pouvoir. L'une des conditions de la démocratie directe à Athènes tient au fait que les citoyens étaient des militants. L'Assemblée athénienne se réunissait quarante jours par an. Qui serait prêt aujourd'hui à ce sacrifice ? À Athènes, même, l'obole que l'on distribuait comme un jeton de présence pour permettre aux plus indigents de participer a abouti à un paradoxe : ce sont les catégories les plus pauvres qui peuplaient le cœur du pouvoir, alors que les riches préféraient gérer leurs affaires. Quoi qu'il en soit, la démocratie directe exige une motivation forte. Souvenez-vous aussi de la prosopopée des lois dans le *Criton* de Platon : Socrate refuse de s'enfuir et boit la cigüe pour obéir aux lois de la Cité.

Nous sommes bien loin, aujourd'hui, de cette forme athénienne de la démocratie. Désormais, les gens veulent des élus pour qu'ils fassent le travail et pour pouvoir les critiquer. On pourrait en revanche espérer un plus grand intérêt pour la chose publique, que les électeurs aillent voter régulièrement comme cela fut le cas. Mais peut-être y a-t-il là un cercle vicieux : plus les organisations politiques se referment sur elles-mêmes, plus c'est difficile de susciter l'intérêt pour le débat public et, inversement, plus les citoyens se

désintéressent de la politique, plus les partis se trouvent repliés sur eux-mêmes.

M. Henri Cabanel, président. – La défiance ne provient-elle pas de la professionnalisation de la politique ?

M. Jean-Marie Denquin. – Mais dans le système représentatif, cette professionnalisation est inévitable.

M. Henri Cabanel, président. – À moins que le non-cumul des mandats, simultanément ou dans le temps, ne permette un certain brassage...

M. Jean-Marie Denquin. – C'est un point sur lequel je n'étais pas d'accord avec mon collègue Guy Carcassonne : le non-cumul des mandats n'aura pas nécessairement que des effets positifs, même s'il peut en exister, par exemple dans le cas d'un député ou d'un sénateur également maire d'une grande ville. Mais cela peut aussi avoir des effets pervers, en faisant arriver au pouvoir des élus, comme cela s'est vu, dont la compétence est loin de celle de leurs prédécesseurs. Même si ce sont des mesures populaires, je ne suis pas sûr qu'elles donnent toujours de bons résultats.

La seule mesure pratique que je juge très utile est la parité : elle a eu des effets positifs. Mais la distinction entre les hommes et les femmes pose à un autre niveau la question de la représentation. Que la moitié des élus soient des femmes ne garantit pas que sera représentée la volonté des femmes. C'est un avantage d'être davantage représenté, mais c'est aussi une manière de dire : « vous êtes représentés désormais, alors taisez-vous ! » Plus généralement, former une assemblée assurant une représentativité de la société dans toutes ses composantes n'est pas la panacée et ne résoudra pas tous les problèmes. Le risque existerait notamment que seuls soient représentés les groupes « sympathiques » qui mériteraient de l'être et non les « antipathiques ». Cela étant, une plus grande transparence dans la vie interne des formations politiques serait positive.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Plus pratiquement, comment lever les blocages existant dans la société française ? Ainsi, pour la création de grandes infrastructures, nous avons tous notamment en tête l'exemple d'un aéroport, ou tout autre grand projet, le système juridique est trop complexe, l'attaque est plus aisée que la défense, la gouvernance fait défaut et l'augmentation des délais réduit la crédibilité du projet. Est-ce un problème de complexité de notre système, qui dilue la responsabilité et empêche la prise de décision ? Est-ce une défaillance de la démocratie semi-directe faute de canaux de discussion adéquats ?

M. Jean-Marie Denquin. – Les blocages juridiques et les délais qu'ils engendrent sont effectivement une difficulté. Il faut un minimum de règles, et trouver un équilibre est très difficile. Certains commencent même à souhaiter une dictature ; même si cette position est minoritaire, elle est une réaction...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Cette position commence à apparaître dans les sondages ; elle nous a tous épouvantés.

M. Jean-Marie Denquin. – C'est une réaction au fait que toute initiative doit franchir de nombreux obstacles pour aboutir. Il faudrait revenir à un système de prise de décision plus rapide, mais ce n'est pas simple. Pour le projet d'aéroport que vous évoquez, le référendum n'a servi à rien, je le reconnais, mais cela tient aussi à la définition du corps électoral concerné... Je n'en pense pas moins qu'ouvrir un espace de proposition est un élément qui peut être mobilisateur.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pour résumer globalement vos propos, la démocratie participative serait une démocratie de proposition, mais une fois la proposition émise, la démocratie représentative devrait reprendre ses droits.

M. Jean-Marie Denquin. – Je peux vous suivre sur ces termes très généraux, mais on sait qu'en droit, le diable est dans les détails.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quelles expériences étrangères seraient les plus pertinentes pour mieux mener les projets et les réformes ? Pouvez-vous nous préciser ce qu'est la notion d'*Administrative Procedure Act*, à laquelle vous faites référence dans certains de vos articles ?

M. Jean-Marie Denquin. – C'est une procédure américaine de concertation administrative, datant de 1946, qui fonctionne bien : l'administration a l'obligation légale d'informer les citoyens lorsqu'elle agit et de tenir compte du point de vue des intéressés.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – C'est une « super » étude d'impact ?

M. Jean-Marie Denquin. – Il s'agit d'une concertation administrative. Il existe, par ailleurs, dans certains États américains, comme la Californie, des procédures de démocratie semi-directe. Elles ont des avantages mais aussi des inconvénients, comme lorsque l'initiative populaire aboutit à décider de ne plus payer les fonctionnaires – c'est arrivé... En revanche, on pourrait s'inspirer du système qui, entre l'administration et les citoyens, donne un cadre juridique aux procédures de concertation.

Pour des procédures plus politiques, l'exemple des *Länder* allemands est intéressant. Ces procédures dépassent l'antinomie et l'hostilité latente entre démocratie directe et démocratie représentative. Regardons aussi l'exemple suisse, complexe et très particulier, car il est lié à l'histoire, la géographie, à la structure d'un État où plusieurs langues se côtoient. En cas d'initiative populaire, les assemblées fédérales peuvent présenter des contre-projets. Les Suisses sont partagés sur la démocratie semi-directe : il y a deux ans, la plupart des participants à un colloque, à Neuchâtel, y étaient hostiles, mais en s'exprimant sur un dispositif existant. Tandis que les Français sont hostiles à une procédure qui n'existe pas... Dans la plupart des

cas, dans le système suisse, les initiatives sont repoussées, si bien que sa réputation de populisme, même s'il y a des exceptions, n'est pas méritée. En général, les propositions abracadabrantes sont repoussées, mais le mérite du système est qu'elles sont débattues auparavant. Examinons ces procédures de très près et notamment dans leur dimension juridique. L'essentiel de la littérature sur la démocratie participative procède des sociologues, qui ne se posent pas la question des normes. Les juristes doivent se réappropriier ces questions, sans les rejeter *a priori*.

M. Michel Forissier. – Il me semble que les outils existent. Sur les projets d'infrastructures sportives ou de transport, la Commission nationale du débat public met en place des commissions particulières qui recueillent l'avis des citoyens. Par ailleurs, il est prévu l'enquête publique. Localement, on trouve des conseils de quartiers, des conseils de citoyens, des conseils de développement auxquels j'ai participé. On y débat beaucoup mais tout le monde veut prendre la décision... Il faut trouver un équilibre. Lors de la requalification d'un quartier, j'ai écouté les citoyens et abandonné un projet de démolition. Les citoyens ont besoin de s'approprier les projets importants concernant leur territoire. Ne pensez-vous pas que c'est surtout la manière dont on utilise les outils existants qui pose problème ? On ne passe pas suffisamment de temps à expliquer les raisons de la décision, ce qui aboutit à une perte de confiance entre le citoyen et le décideur.

On ne peut pas parler de démocratie dans le fonctionnement des partis politiques, mais plutôt de cooptation, comme dans le milieu associatif : la vraie démocratie désormais en politique, ce sont les primaires. Nous avons eu, dans notre camp, des surprises, et il y en aura peut-être dans celui de la gauche.

M. Jean-Marie Denquin. – Les primaires ont aussi un effet pervers, en témoignent les États-Unis. Je voulais écrire un article sur nos primaires, mais mieux vaut être prudent et attendre les résultats de l'élection présidentielle...

Vous avez raison de dire que les outils existent. Le problème est plus global. La méfiance envers les élus, je le dis d'autant plus librement que je ne suis candidat à rien, est largement injuste.

La mise au point de certains procédés nouveaux peut jouer comme un gage donné au citoyen. C'est une piste à explorer, sans être une solution miracle. La véritable crise est symbolique : quand les gens ont le sentiment que ce qu'ils pensent n'a aucune importance et que les décisions se prennent toujours ailleurs. Il est très difficile de les faire changer d'avis.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Que la complexité de notre système rende l'exercice de la représentation fort difficile, nous n'en doutons pas, c'est même ce qui motive en partie notre mission d'information. Mais avez-vous vraiment le sentiment que notre société va devenir plus conflictuelle ?

M. Jean-Marie Denquin. – Il est vrai que certaines questions se sont dépassionnées avec le temps. Mais les réseaux sociaux, dont on fait trop machinalement l'éloge, ont aussi des effets pervers : les gens ont tendance à s'enfermer et à se monter la tête entre eux... C'est ce que j'évoquais tout à l'heure en parlant de radicalisation des points de vue.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – On reçoit ainsi des mails antivaccination assez curieux...

M. Jean-Marie Denquin. – Je sens en effet une pression qui rend le dialogue de plus en plus difficile. Dialoguer dans l'entre-soi est facile, mais le dialogue avec ceux qui pensent différemment est un art qui est en train de se perdre.

M. Henri Cabanel, président. – Monsieur le professeur, nous vous remercions de cet échange.

Audition de M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe, membre de la section du travail et de l'emploi au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (IUMM) et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (Medef)

(Mercredi 11 janvier 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Tout d'abord, je vous présente mes meilleurs vœux pour l'année 2017. Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information, qui auront lieu désormais à un rythme plus régulier. Notre objectif est de remettre notre rapport d'ici à la mi-mai 2017.

Nous accueillons aujourd'hui M. Jean-François Pilliard. Ancien délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), ancien vice-président du Medef, où il était chargé du pôle social, M. Pilliard est, depuis 2015, membre du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Il est également professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP Europe. Il est surtout l'un des spécialistes incontestés du dialogue social dans notre pays, un thème auquel il a consacré bien des enseignements et des publications. Il est ainsi particulièrement à même de nous éclairer sur la façon dont la démocratie paritaire peut, en France, enrichir la démocratie représentative pour mener à bien des réformes difficiles ou des projets structurels contestés.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site Internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

M. Jean-François Pilliard, ancien délégué général de l'UIMM et vice-président du Medef, président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'ESCP et membre du Conseil économique, social et environnemental. – Ayant mis un terme à tous mes mandats professionnels il y a déjà un an, je suis un « semi-retraité », mais je continue à m'engager sur les sujets qui me passionnent, l'entreprise et le dialogue social. J'interviens sur ces questions au Cese, où je siége comme personnalité qualifiée. Je viens, par ailleurs, de créer une chaire qui est la première traduction d'une recommandation du « rapport Combrexelle » sur le dialogue social. J'exerce enfin des activités de conseil auprès d'entreprises. Mes propos n'engagent que moi, puisque je ne représente plus aucune organisation. Je parle à la lumière d'une expérience de trente-cinq ans en

entreprise, puis de huit ans dans les organismes professionnels, UIMM, Medef, ou Comité européen de dialogue social de la métallurgie. Je me considère comme un généraliste d'entreprise, pas comme un « expert ».

Il est bon de préciser les termes « paritarisme », « dialogue social », de mieux définir leur contenu, car ils font l'objet de propos réducteurs. Le paritarisme de décision renvoie à la question : qui fait quoi dans l'établissement de la norme sociale ? Le paritarisme de gestion intervient une fois la norme fixée – l'enjeu essentiel étant alors d'analyser ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et de proposer des pistes d'amélioration. Chacun a tendance à défendre l'organisation à laquelle il appartient, alors que celle-ci n'a de raison d'être que si elle apporte aux usagers, à la Nation, des résultats.

Le paritarisme de décision a été largement abordé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui visait à définir qui fait quoi dans la définition de la norme, et quel rôle joue chaque catégorie d'acteurs. Dans le champ du temps de travail, elle a ainsi clarifié les choses par rapport au passé : la norme s'élabore au plus près du terrain, la branche intervient pour apporter des réponses aux petites et moyennes entreprises (PME) et la loi fixe un socle de droits essentiels pour les salariés. D'autres champs pourraient être pareillement abordés. Un groupe de travail sur la refondation du code du travail a été annoncée, mais aucune décision effective n'a été prise à ma connaissance.

Jusqu'à cette loi, faute de choisir qui faisait quoi, les robinets coulaient à tous les étages, si vous m'autorisez cette métaphore ! Accords d'entreprise, accords de branche, accords interprofessionnels, lois, règlements, directives européennes, sans oublier la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation : du point de vue des entreprises – les chefs d'entreprise, mais aussi les salariés et leurs représentants –, tout cela était synonyme de complexité, d'instabilité et d'insécurité.

Lorsque l'on est attaché au dialogue social, on souhaite que se dégagent des voies d'amélioration. Nous avons un modèle social de qualité, en apparence ; mais il est d'une telle complexité qu'un professionnel lui-même n'y comprend rien, sauf s'il est secondé par une armée de juristes. C'est le modèle « Canada Dry », qui donne l'illusion d'un contenu très dense... si dense et si complexe qu'il en devient impossible à appliquer. Sur l'hygiène et la sécurité, je défie quiconque de dire ce qu'est le contenu de la législation.

Je voudrais à cet égard signaler trois enjeux. L'enjeu économique, d'abord : quelles sont les performances de la France, par rapport à celles de pays comparables ? Deuxième enjeu : les décisions et les droits sont-ils appliqués ? Enfin, l'emploi. Un environnement complexe et instable contribue au fort taux de chômage, à la dégradation de la qualité de l'emploi,

et à des formes de contrat de travail pénalisantes pour l'ensemble des parties.

Le paritarisme de gestion fonctionne plus ou moins bien selon les domaines. J'en citerai trois. La gestion de l'assurance-chômage est-elle satisfaisante ? Le système incite-t-il ou non au retour à l'emploi ? Quelle est sa pérennité après tous les déficits cumulés depuis 2008 ? J'ai été responsable, côté patronat, de la dernière négociation et j'ai présidé l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic). Quand j'entends certains réclamer que l'État reprenne la main, je ne peux m'empêcher de penser que celui-ci n'a pas montré un haut degré de performance dans la gestion de budget ! Évitions les slogans, et ne croyons pas qu'en passant le mistigri, tout va s'arranger. Le point essentiel, c'est que l'assurance-chômage a été créée à une époque de croissance économique élevée et que personne, alors, n'avait prévu la possibilité d'une croissance si faible, si durablement. C'est pourquoi, quand bien même l'État - ou les assureurs, autre possibilité clamée - reprenait la main, les choses n'iraient sans doute pas mieux.

La vraie question est : comment recréer un système adapté aux réalités nouvelles ? Ce que l'on appelait « crise » se révèle être plutôt une transformation permanente. Dans l'avenir, les taux de croissance resteront plus faibles qu'avant 2008. Et la structure de l'emploi change considérablement. Les nouveaux modèles économiques nous obligent à revoir l'assurance-chômage.

Les retraites complémentaires Agirc-Arrco font également l'objet d'une gestion paritaire. Celle-ci fonctionne plutôt bien, même si, sur le plan économique et financier comme sur le plan du service rendu, il y a des marges de progression. J'ai négocié et supervisé des négociations, j'identifie deux voies à suivre. D'abord, clarifier et simplifier le régime de gouvernance de la prévoyance et des retraites complémentaires, car les fusions intervenues entre systèmes différents ont débouché sur des gouvernances à plusieurs étages, exigeant de mobiliser de nombreux mandataires, qui n'ont pas toujours le professionnalisme nécessaire. Ensuite, améliorer les performances de gestion financière : j'avais proposé, lors d'une négociation, une réduction des frais de gestion de 10 % par an, qui correspond à un fonctionnement normal et qui fut acceptée après des débats très difficiles. Par ailleurs, les groupes de protection sociale ont un statut particulier et gèrent à la fois les retraites complémentaires et la prévoyance. Qui est responsable de quoi, en matière de retraite complémentaire et de prévoyance ? Je suis attaché à l'économie de marché, mais la santé n'est pas un produit comme un autre ; elle doit faire l'objet d'une régulation, et d'une gestion appropriée. Est-il sain de gérer à la fois la retraite complémentaire et la prévoyance ?

Troisième domaine où s'exerce la gestion paritaire : la formation professionnelle. Les intervenants y sont nombreux : entreprises, partenaires

sociaux, branche, organismes interprofessionnels, État, régions. Faute d'une vraie réforme à la hauteur des enjeux, la situation entre 2009 et 2013 s'est peu améliorée. Tous les quatre ans, il faut y revenir. Or, procéder à des réformes à répétition contribue à l'inefficacité du système. En 2009, la négociation sur la formation professionnelle avait duré quatre mois. Nous avons créé le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Puis le Parlement a légiféré sur l'accord que tous les partenaires, fait rare, avaient signé. Or le texte a, durant un moment lors de la navette, divergé par rapport aux termes de l'accord ! Là encore, entre démocratie politique et démocratie sociale, il faudrait savoir qui fait quoi. En Allemagne, quand on signe un accord majoritaire, pas besoin de loi...

Quoi qu'il en soit, les décrets d'application ont ensuite été pris, les circulaires envoyées. Déjà un an de passé. Puis on a renégocié dans les branches. Encore six mois. Enfin, il a fallu informer les entreprises. Avant que les effets réels ne se produisent sur le terrain, trop de temps se passe, notamment dans la petite et moyenne entreprise ; en effet, on l'oublie trop souvent, la France est un pays dans lequel plus de 80 % des entreprises sont des PME, et non des grands groupes. Et, pour remédier à cette inertie, il faut clarifier. D'autant que la formation professionnelle donne lieu à une gestion pluripartite et non simplement paritaire. Au pays de Descartes, on aime les choix binaires : si le système fonctionne mal, il faut le mettre à bas, et le confier soit à l'État, soit au marché. La réponse n'est pas si simple... parce que la vie n'est pas si simple. Le paritarisme a tout son sens mais il est aujourd'hui aux limites de la rupture, probablement parce qu'il a insuffisamment anticipé les transformations permanentes de l'environnement économique. L'immobilisme - j'assume ma part de responsabilités - s'explique aussi par la tendance à privilégier les logiques d'appareil et d'organisation sur l'efficacité pour l'utilisateur ou le citoyen.

Il importe donc de réfléchir à l'évolution du paritarisme, au bon équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique. Une seule initiative a réellement été prise par votre président Gérard Larcher, alors ministre du travail, lorsque sa loi a posé l'obligation, avant tout dépôt de projet de loi sur un sujet social, de saisir les partenaires sociaux. Ceux-ci négocient s'ils le souhaitent. En sens inverse, un accord majoritaire ou unanime doit-il donner lieu à une loi ? Quelle en est la valeur ajoutée ? Les partenaires sociaux se demandent alors à quoi ils servent...

Je me souviens d'une négociation, Christine Lagarde étant alors ministre de l'économie et Laurent Wauquiez secrétaire d'État à l'emploi, où le groupe de travail qui s'était réuni avant la négociation a débouché sur des lettres d'orientation ministérielles portant sur les thèmes et les délais : il nous dictait presque le résultat des négociations !

Enfin, je le redis : il est temps d'intégrer le cadre économique actuel, qui change profondément.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'intitulé de notre mission d'information peut être jugé complexe, ou trop intellectuel. La vocation de cette mission est pourtant tout à fait concrète. On a, en matière sociale, les pires difficultés à réformer, par voie législative ou paritaire, et notre pays peine à se doter des équipements structurants dont il a besoin. Comment en finir avec ces blocages ? La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels fut une catastrophe à cet égard, les manifestations se succédant interminablement ; et l'on peut craindre que, demain, si des ordonnances étaient prises, cela ne reproduise les mêmes effets. Nous voulons faire des propositions.

Pourquoi le paritarisme et le dialogue social suscitent-ils autant de difficultés ? Traditions historiques, postures, culture nationale ? Les Allemands, eux, pratiquent la cogestion depuis longtemps. Ou peut-être faut-il incriminer la complexité excessive des mécanismes ? Bref, où sont les blocages ?

M. Jean-François Pilliard. – Le dialogue social en lui-même n'a pas d'intérêt, mais il prend tout son sens dès lors que l'on s'interroge sur ses finalités. Les questions sociales sont en France essentiellement traitées sous l'angle juridique, et dans les entreprises, on se demande surtout si l'on a bien tenu toutes les réunions légales – autrement dit, a-t-on bien dit sa liturgie !

Pour moi, le dialogue social est tout autre chose, et l'avis que j'ai rapporté au Cese, avec Luc Bérille de l'Union nationale des syndicats autonomes (Unsa), recommandait d'améliorer la culture du dialogue social en France. Nous sommes repartis de la définition donnée par l'Organisation internationale du travail (OIT) : le dialogue social, ce n'est pas seulement un dialogue entre le chef d'entreprise et ses représentants et les institutions représentatives du personnel. Il faut être convaincu que la communauté de l'entreprise gagne en efficacité dès lors que ceux qui la composent, c'est-à-dire bien sûr majoritairement les salariés, sont en capacité de comprendre à quoi sert leur travail. Le dialogue social sert à donner de l'information, débattre sur celle-ci, discuter de la stratégie de l'entreprise, de la politique commerciale, économique, financière. Il permet aussi de faire évoluer les conditions de travail. L'approche éminemment juridique nous a beaucoup éloignés de ce que devrait être le dialogue social dans l'entreprise. En Allemagne ou dans le nord de l'Europe, les chefs d'entreprise partagent l'information sur tous les domaines avec leurs salariés, sans qu'il soit besoin de le leur imposer...

On a longtemps vécu dans une culture considérant que celui qui a l'information a le pouvoir, et cette croyance a la vie dure. Or ce concept est daté ! La structure des qualifications, l'éducation ont beaucoup évolué. Aujourd'hui, un client d'une entreprise a accès à l'information en temps réel, et il apprend les événements au même moment que le chef d'entreprise lui-même...

La circulation de l'information est souvent vécue de façon défensive, alors que cette dernière devrait être considérée comme un élément de partage. Si l'on diffuse l'information dès le départ, les chances d'aboutir *in fine* à une solution, même s'il y a des divergences, sont bien plus élevées que si un seul acteur a toutes les informations et que l'autre n'en a pas. Si le débat est déséquilibré au départ, le résultat l'est nécessairement aussi.

Une seconde voie d'amélioration - il ne s'agit nullement d'un propos lié à une quelconque actualité, je me suis toujours senti totalement libre dans mes propos - concerne la représentativité et le financement des organisations, tant patronales que syndicales.

M. Henri Cabanel, président. - Et leur légitimité.

M. Jean-François Pilliard. - Tout à fait. Comment voulez-vous qu'une organisation, patronale ou salariale, ait de la légitimité si son financement provient principalement, non de ses cotisations, mais de subventions diverses ? On a dit que le financement de la formation professionnelle était opaque. La loi de modernisation du dialogue social a considérablement clarifié les choses ; cela dit, on n'a pas traité le fond du sujet : une organisation doit vivre majoritairement des cotisations. Comment être autonome vis-à-vis du pouvoir politique, quel qu'il soit, si l'on est dans une relation de dépendance ?

Ce débat sur la représentativité ne se résume pas à une question de pourcentage ; 5 % ou 6 % de taux de syndicalisation dans le privé, c'est effectivement très faible, mais, finalement, il n'en va pas tellement différemment dans le secteur politique - d'ailleurs, beaucoup de points de faiblesse existant dans le champ du dialogue social se retrouvent dans le champ politique. En réalité, le maire dans sa commune, comme le délégué syndical dans son entreprise, ont une légitimité, mais, plus on s'éloigne du terrain, moins la légitimité est forte. Cette question du financement est donc très importante.

En second lieu, se pose une question clef, qui est mal traitée : qu'est-ce qui fait, dans le champ syndical comme dans le champ politique, qu'un homme ou une femme qui a du talent et de l'énergie ait envie de s'engager dans un mandat ? Aujourd'hui, pour le dire de manière un peu provocatrice, pour exercer un mandat, il faut être soit très courageux, soit inconscient, soit incompetent. Dans une entreprise, quand un salarié assume un mandat dans un comité d'établissement - je pense à des cas concrets que j'ai vécus -, au mieux on ne tiendra pas compte des compétences nouvelles acquises au cours du mandat, au pire le salarié sera marginalisé.

Je pense donc que les mandats devraient être plus courts. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un cercle vicieux : on assume un mandat dans un comité d'établissement, on s'aperçoit que cela ne sera pas pris en compte, voire qu'on en pâtira, donc on se représente pour assumer un mandat supplémentaire. Ainsi, plus le temps passe, plus on s'éloigne du

terrain et plus on perd en compétence. *In fine*, il devient tellement difficile de retrouver un emploi que l'on se retrouve en fédération, puis en confédération. C'est ainsi que l'on se retrouve en négociation avec des gens qui, y compris dans la délégation patronale, n'ont jamais vu une entreprise de près ou de loin, ou alors il y a tellement longtemps que cela n'avait plus aucun sens...

La véritable question à se poser est donc : combien de temps dure un mandat et comment l'organise-t-on ? Si un électricien devient secrétaire ou membre du comité d'établissement, il acquiert de nouvelles compétences - des connaissances dans le champ économique, une aptitude à dialoguer... -, qu'il faut pouvoir valoriser.

M. Henri Cabanel, président. - Vous pensez à l'instauration d'un statut ?

M. Jean-François Pilliard. - J'ai plutôt tendance à être opposé aux statuts... Il ne faut pas de caractère automatique - dans une entreprise que j'ai connue, la rémunération de la personne élue ne devait pas être inférieure à la moyenne de celles de ses collègues -, mais il faut que le titulaire du mandat puisse bénéficier, un an avant la fin de son mandat, d'une discussion avec son responsable managérial, pour identifier ses compétences et déterminer la manière dont elles peuvent être utilisées.

Je suis rétif à l'idée de statut parce que, en France, on a tendance à tout réglementer. Il s'agit davantage, selon moi, d'une question d'état d'esprit, même si un encadrement est nécessaire. L'objectif n'est pas d'avoir un statut, mais que le dialogue social améliore la performance de l'entreprise.

Enfin, j'évoquerai la professionnalisation du mandat - on retrouve en partie ce sujet en politique. Aujourd'hui, un organisme d'assurance-chômage ou de caisse de retraite est confronté à des enjeux économiques, stratégiques et sociaux considérables. Si le directeur général d'une caisse de retraite soumet, par exemple, à son comité d'établissement un projet de rachat d'une chaîne de cliniques privées, cela pose toutes sortes de questions : est-ce stratégique ? Est-ce le rôle de la caisse de retraite ? Ensuite, les conditions financières envisagées sont-elles bonnes ? Le rôle de la gouvernance est, en quelque sorte, d'établir un contrepois, dans le bon sens du terme, avec le management interne de l'institution paritaire. Or, pour assurer convenablement ce rôle, on ne peut être un amateur. Le choix du mandataire est donc crucial et sa formation continue est un enjeu clef.

Par ailleurs, le mandataire doit rendre compte de ses mandats. Lorsque j'ai assumé la présidence du pôle social à l'échelon interprofessionnel, ma première décision a été de réunir les mandataires. Je me suis rendu compte qu'il y en avait une quantité invraisemblable, qu'on ne les connaissait pas et que la plupart d'entre eux ne rendait jamais compte de leur mandat. Le plus souvent, dans une entreprise, quand vous êtes

disponible, ce n'est pas bon signe ; les plus compétents ne sont pas toujours les plus disponibles.

Nous touchons là à un véritable problème, que l'on retrouve aussi dans le sport : les mandats sont bénévoles. Aussi, beaucoup de mandataires, du côté tant syndical que patronal, considèrent que donner de leur temps, faire un acte de générosité, les dispense d'être professionnels et de rendre des comptes.

Pourquoi le débat sur la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels s'est-il si mal passé ? Il s'agit, selon moi, d'un échec collectif lié à l'absence de pédagogie vis-à-vis des citoyens. J'avais encore des mandats à l'époque et je peux certifier qu'il y a eu une véritable concertation entre l'État et les organisations salariales et patronales. Je me souviens de l'organisation, avant le dépôt du projet de loi, d'un nombre important de réunions bilatérales avec les ministres et avec le Premier ministre. Il ne faut donc pas travestir la réalité, la concertation a été réelle et on a largement abordé la question du niveau et des modalités d'élaboration de la norme sociale.

Néanmoins, la loi a subi deux problèmes. Tout d'abord, alors que le débat initial portait uniquement sur la question de la norme, se sont ajoutées la question des indemnités prud'homales et celle du licenciement économique. Ces sujets sont légitimes et doivent, selon moi, être traités, mais ils ont été ajoutés *a posteriori* au texte. Ensuite, on a perdu la bataille de la communication avec les citoyens. Pas une personne sur dix, dans les cortèges qui ont défilé, n'avait lu la loi, car elle était illisible ! Elle comportait 165 articles, sans parler des décrets par la suite ! C'est pourtant le rôle des politiques et des partenaires sociaux que d'expliquer les enjeux d'une réforme en termes non juridiques, de détailler ce que le texte signifie du point de vue des risques et des opportunités.

Or, si je peux me permettre, mesdames, messieurs les sénateurs, on a une faiblesse endémique en ce domaine. On prétend qu'il s'agit d'un problème de communication, mais c'est plus grave. La communication, cela s'apprend, surtout quand on est à ce niveau de représentation. Pour moi, le problème repose sur le postulat que l'on s'adresse à des gens qui ne sont pas toujours en capacité de comprendre et qu'il n'est donc pas nécessaire de perdre du temps à leur expliquer les choses. Avec ce type de posture, on n'est pas près de s'en sortir...

Ensuite, on fait des choix, car, même si l'on a réuni toutes ces conditions, le positionnement des acteurs existe encore. Certaines organisations sont systématiquement dans la destruction.

M. Henri Cabanel, président. - Ou dans l'opposition.

M. Jean-François Pilliard. - Oui, mais l'opposition peut être saine. La confrontation des points de vue est source de progrès si elle est

respectueuse et porte une volonté de construire. Si des organisations ne veulent pas discuter, dont acte, on ne discute pas, mais qu'elles ne se plaignent pas par la suite.

Prenons l'exemple de l'Allemagne et des réformes de Gerhard Schröder. Au-delà des cultures nationales très différentes, l'État allemand a pu agir face aux partenaires sociaux parce qu'il était fort. Si l'on n'a pas pu se mettre d'accord avec les organisations syndicales, l'État peut prendre les choses en main, cela peut être légitime. Or, si je puis me permettre, la légitimité des partenaires sociaux est remise en cause et l'État n'est plus en position de force depuis quelques années. Ainsi, chaque fois que l'on veut conduire une réforme, il manque le levier de la légitimité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous avez parlé des problèmes liés aux textes de loi, je suis d'accord avec vous ; on n'écrit pas vraiment la loi, on renvoie en permanence à d'autres articles de codes ! C'est illisible et personne ne comprend rien. Pourtant, on se complaît dans ce rôle, on ne dit rien...

Par ailleurs, vous parliez du « brouillard » qui entoure ces questions, mais peut-être que cela arrange tout le monde finalement, car cela permet de passer sous silence ce qui est essentiel à mes yeux, à savoir le caractère éminemment conflictuel des sujets que vous évoquiez. Il s'agit en effet, disons-le, de la lutte des classes – je sais que c'est une horreur de dire cela, mais c'est un fait. Vous évoquiez le dialogue social au sens du Bureau international du travail (BIT) mais c'est une vieillerie, qui date d'une époque où l'on ne considérait pas l'entreprise comme une machine à faire de l'argent pour de malheureux investisseurs qui prennent des risques...

Ainsi, comme il y a une contradiction entre des personnes qui voient les choses de manière diamétralement opposée, on tourne autour des sujets de fond sans en parler. S'agit-il de « communautés d'entreprises » ou bien est-ce le marché qui règle tout pour que le meilleur gagne ? 80 % des entreprises françaises sont certes des PME, mais elles dépendent quasiment toutes des très grandes entreprises, dont elles sont sous-traitantes. Elles subissent donc indirectement les conditions que ces groupes imposent, et je ne pense pas que la notion de « communauté d'entreprises » soit leur problème principal.

Par ailleurs, lorsque j'ai participé au conseil d'administration d'une caisse d'allocations familiales (CAF), j'ai été frappé par le pouvoir de la bureaucratie. Est-ce général selon vous ?

M. Michel Raison. – J'aurai une remarque et une question.

Tout d'abord, je rejoins ce que disait mon collègue Pierre-Yves Collombat. Il y a plusieurs domaines que, année après année, on souhaite réformer sans y parvenir. Je pense par exemple à la relation entre fournisseur et distributeur, qui a donné lieu à beaucoup de lois, mais qui n'a jamais

connu de changement d'état d'esprit. Il demeure un rapport de force et une incompréhension entre les acteurs.

Ensuite, vous avez parlé d'assurance-chômage. Notre système a été conçu à une autre période. On ne traverse pas, vous l'avez dit, une crise, mais une modification du monde. Il faut donc adapter notre système. Quelle forme d'assurance-chômage pourriez-vous donc imaginer ?

Mme Sylvie Robert. – Vous avez parlé des modes d'organisation et j'ai pour ma part des motifs de satisfaction. Il existe une vraie différence entre les grands groupes et les PME, pas seulement dans le champ numérique. Bien des *start-ups* associent les salariés à l'entreprise ; il y a même des entreprises qui n'ont ni directeur des ressources humaines (DRH) ni directeur administratif et financier (DAF), qui travaillent de manière transversale, en pôles. J'ai visité une telle entreprise à Rennes, la semaine dernière ; elle va se mettre en conformité avec la loi et les salariés vont désigner leur représentant, mais eux-mêmes ne pensent pas ainsi.

Le mode d'organisation constitue un vrai problème, car cela rejaillit sur la légitimité et la représentativité des organismes. Vous avez justement parlé de défiance, de crise de légitimité. Or l'information ne circule plus de la même façon, elle est plus fluide et, à cet égard, les réseaux sociaux jouent un rôle parfois un peu dangereux.

Mon autre question a trait aux exigences des citoyens. Entre la démocratie sociale et la démocratie politique de demain, que l'on doit encore inventer, n'y a-t-il pas un espace qui permettrait d'être plus proche des citoyens et de leur redonner confiance ? Avec l'idée de la consultation, par exemple ?

M. Henri Cabanel, président. – Je suis membre de la délégation aux entreprises du Sénat. Nous allons souvent visiter des entreprises, et lors de l'une de nos premières missions, nous avons découvert un outil efficace : lorsque nous avons visité une entreprise de production de chocolats, dans la Drôme, nous avons été accueillis par un encart sur lequel était écrit « Bienvenue à la délégation sénatoriale dans une entreprise où tout va bien ».

Le président nous avait expliqué le fonctionnement de son entreprise, et nous avons compris la raison de ce panneau. Cette société s'est engagée dans la responsabilité sociale des entreprises et dans la démocratie sociale ; elle fait donc participer les salariés à la stratégie. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

M. Jean-François Pilliard. – Sur le premier point, je n'entamerai pas un long débat, il s'agit aussi de convictions personnelles. Vous l'aurez compris, j'ai passé toute ma vie professionnelle dans l'entreprise, et ma conviction est que, si celle-ci a des marges de progrès, elle demeure, qu'on le veuille ou non, la source de la croissance et de l'emploi. Certes, des débats existent sur l'« ultralibéralisme », mais nous savons aussi, par expérience, que les résultats de l'économie étatisée sont loin d'être performants.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas le problème. Il s'agit de la mutation de l'entreprise, telle qu'initialement pensée, en « machine à faire du *cash* » !

M. Jean-François Pilliard. – Je pense qu'il faut éviter les schémas réducteurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela existe.

M. Jean-François Pilliard. – Sans doute, mais ce n'est pas la majorité. Pour être performante dans la durée, une entreprise doit créer de la richesse pour quatre parties prenantes.

Premièrement, les actionnaires, car une entreprise sans capital ne fonctionne pas, que vous le veuillez ou non.

Deuxièmement, les clients, car sans client, l'entreprise n'existe pas. D'ailleurs, on ne parle jamais des clients, mais la pression la plus lourde qui pèse sur une entreprise provient d'eux. On peut tenir des discours théoriques, mais, quand nous sortons de cette pièce, nous devenons tous des clients et, si nous ne sommes pas satisfaits du service d'un fournisseur, nous en changeons dans les dix minutes. Avec l'économie du partage, le client, qui était extérieur, est entré dans l'entreprise.

Par ailleurs, peut-être y a-t-il eu des excès dans le champ financier, mais des études sérieuses ont montré que le partage de la valeur ajoutée est plutôt équilibré. Ainsi, entre 2008 et 2014, le salaire réel a augmenté plus vite que l'inflation et la productivité. Si les gouvernements successifs avaient apporté des réponses fiscales plus pertinentes pour encourager le citoyen à investir davantage dans les entreprises, les grands groupes n'auraient pas un capital majoritairement détenu par des fonds financiers...

La troisième partie prenante est le personnel de l'entreprise et la quatrième est la société civile, car on ne peut être performant dans la durée si ses pratiques ne coïncident pas avec les attentes de la société. Je suis donc, sans être excessif, de ceux qui considèrent que l'entreprise constitue une communauté.

J'ai été interrogé sur l'assurance-chômage. Il serait trop long d'y répondre dans le détail, mais, en effet, le système d'assurance-chômage n'est plus adapté à la croissance de notre pays, ni à la modification de la structure de ses emplois. Quelques mécanismes étrangers efficaces pourraient être adaptés à la France, comme les solutions modulables. En période de croissance, on fait des réserves et en période difficile, on les utilise. Il s'agit d'un mécanisme assurantiel, mais qui n'a jamais réellement été appliqué. Je rappelle tout de même que le système actuel est équilibré jusqu'à un taux de chômage de 9 %, ce qui est élevé.

Par ailleurs, la finalité d'un régime d'assurance-chômage est double : il doit permettre à celui qui a perdu un emploi d'avoir des conditions de vie décentes et de retrouver ainsi un emploi, mais, s'il y a des droits, il doit aussi

y avoir des devoirs. Ainsi, s'il est naturel que l'assurance-chômage offre à ceux qui sont privés d'emploi des conditions décentes de vie, en contrepartie, celui à qui l'on offre un emploi en rapport avec ses compétences, éventuellement moyennant une formation, a le droit de refuser, mais alors le système peut en tirer les conclusions. En Allemagne, par exemple, si vous refusez un emploi adapté et situé à moins de 350 kilomètres, vos indemnités subissent un premier abattement ; si vous refusez une deuxième fois, elles connaissent un nouvel abattement et au troisième refus, vous touchez les minima sociaux. De tels mécanismes existent depuis longtemps en France, mais ils n'ont jamais été mis en application.

Il ne s'agit pas de se comporter de façon sauvage, mais on est dans une situation où 3,5 millions de personnes au total sont sans emploi et où, pourtant, des emplois ne sont, par ailleurs, pas pourvus. Il faut donc des droits et des devoirs, c'est logique.

Vous parliez, madame Robert, de démocratie participative ; le débat politique ou social doit-il se cantonner aux institutionnels ou est-il légitime de faire entrer dans le débat d'autres acteurs ? C'est compliqué. Examinons l'exemple de l'assurance-chômage. Ce domaine doit-il rester réservé aux partenaires sociaux ou doit-il y avoir des discussions avec les autres parties prenantes, notamment les associations de chômeurs ? Si l'on pense que c'est utile – personnellement, je pense que cela va dans le sens de la démocratie sociale –, il faut définir les modalités d'organisation. Faut-il parler avec toutes les organisations de chômeurs ? Il est déjà compliqué de négocier avec cinq organisations syndicales, sans compter que l'État reste toujours présent... Il est donc intéressant de réfléchir, en amont de la négociation, à une concertation avec les autres parties prenantes, mais il faut établir des règles qui ne complexifient pas les choses.

En ce qui concerne la question sur les grands groupes, les très petites entreprises (TPE) et les PME, je le répète, si, dans l'industrie, on n'avait pas les « champions français », il n'y aurait pas une seule PME en France. Néanmoins, la relation entre le donneur d'ordre et le sous-traitant doit être plus efficace.

Mme Sylvie Robert. – Ma question portait surtout sur leur organisation interne.

M. Jean-François Pilliard. – La situation est contrastée, de ce point de vue. Il existe des fédérations de PME, des structures conçues comme des PME où le partage de l'information avec les salariés est important. Cela dit, il existe aussi des modèles paternalistes ; ce n'est pas parce que l'on dit « bonjour » le matin et « bonsoir » le soir que le modèle est idéal. De manière générale, cette question est insuffisamment traitée. Par ailleurs, en Allemagne, on ne parle pas de « donneurs d'ordre » et de « sous-traitants »,

terme très péjoratif, on parle de « partenaires ». Les mots ont leur importance...

Par ailleurs, la plupart des règles sociales ont été élaborées à partir du modèle des grandes entreprises ; or celles-ci évoluent aujourd'hui à l'échelle mondiale et elles fonctionnent avec leur propre modèle de négociation, qui est trop complexe pour être adapté aux petites entreprises.

Dans la métallurgie, on a décidé de rebâtir de zéro une nouvelle convention collective pour vingt ans, sans tenir compte de l'existant et en partant des besoins des « communautés d'entreprises ». Après une réflexion commune pendant deux ans, très intéressante d'un point de vue pédagogique, la négociation s'ouvre. C'est, me semble-t-il, un bon exemple.

Vous m'avez également posé la question des outils qui fonctionnent. Avant tout, ce qui manque aujourd'hui, selon moi, ce sont les bases de la relation humaine. Quand j'ai commencé ma carrière, en 1974, il n'y avait pas d'outil de ressources humaines, on ne travaillait que de manière empirique. L'enseignement de ma chaire sur le dialogue social ne consiste pas à apprendre le code social et les différentes institutions représentatives du personnel. C'est important, mais il s'agit avant tout d'une question de comportement. Sommes-nous ou non d'accord pour affirmer que la confrontation profite à l'entreprise ou au pays s'il est organisé, avec un diagnostic partagé et le respect d'autrui, surtout si l'on n'est pas *a priori* d'accord ?

L'actionnariat salarié ou l'épargne salariale peuvent être des outils très intéressants de pédagogie en direction des salariés. Il existe aussi des enquêtes de satisfaction triennales, destinées à mesurer l'appréciation des salariés, afin de conduire des plans d'actions et progresser. Dans certaines entreprises, on est tellement outillé pour assurer les processus que l'on n'administre plus la dimension humaine, mais des outils. Or il faut les deux.

En conclusion, je dirai deux choses : « peu d'outils » et « simple et stable ».

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – J'aurai moi aussi encore quelques questions : si le dialogue social bloque, est-ce principalement une question d'état d'esprit, de culture, d'histoire institutionnelle, ou est-ce lié à une série de dysfonctionnements techniques – vous mentionniez la hiérarchie des normes, les outils, les niveaux trop importants de dialogue social ?

M. Jean-François Pilliard. – Les deux vont de pair. Dans une culture de la confiance, on serait plus à même de traiter tous les sujets sous un angle technique. L'excès de loi et la judiciarisation de la vie résultent de la défiance. On ne peut dissocier les deux phénomènes.

Une fois cela posé, il faut être pragmatique ; comment restaurer la confiance perdue ? On dit que le dialogue social est bloqué, mais c'est plus

compliqué que cela, car il revêt des formes très diverses. Il est bloqué à l'échelon interprofessionnel, très actif ou bloqué dans certaines branches, très actif ou bloqué dans certaines entreprises. De même, le dialogue politique est bloqué à l'échelon national, mais, plus on se rapproche du terrain, plus il est fluide.

Je crois que l'on devrait faire une pause dans la multiplication des textes et amener les politiques et les partenaires sociaux à réfléchir dans une perspective dynamique aux défis de l'entreprise et de la société moderne, pour définir un diagnostic partagé et envisager les leviers sur lesquels agir collectivement. Cela vaudrait la peine d'être tenté, on ne l'a jamais fait.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous avez plusieurs fois insisté sur la notion de diagnostic ou de constat partagé et vous avez indiqué que, dès lors que l'on peut techniciser, objectiver une question, on favorise le processus de décision. Cela dit, est-ce vraiment le cas dans la réalité, car on a l'impression contraire dans le domaine social ? L'exemple des retraites est éclairant ; on a publié beaucoup de livres blancs, on est d'accord sur le diagnostic, on aurait donc pu penser que les décisions seraient prises, mais cela n'a pas été le cas. Même remarque avec la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le diagnostic partagé suffit-il donc ?

M. Jean-François Pilliard. – Si le diagnostic partagé est réservé aux institutionnels, c'est insuffisant. S'il donne lieu à un exercice de pédagogie, cela fonctionne.

Le problème des retraites est en réalité fort simple à comprendre. La démographie évolue, et il y a deux leviers : les cotisations et les prestations. Quand l'Allemagne a mené ses grandes réformes des retraites, on a envoyé des fonctionnaires dont la qualité première était la pédagogie dans les *länder* et dans les entreprises, pour y conduire des campagnes d'explication. En France, quelle que soit la majorité, le diagnostic et la pédagogie sont quasiment inexistantes. Nous allons prendre en 2017 des décisions importantes pour le pays, mais au cours des débats télévisés, les candidats ont trois minutes pour s'exprimer sur des questions fondamentales...

Le diagnostic partagé est donc nécessaire, mais il n'est efficace que s'il devient un outil pédagogique donnant lieu à un débat. Là est la véritable démocratie participative.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Comment maîtrise-t-on les minorités de blocage ? Quelle que soit la démonstration pédagogique de l'utilité de telle ou telle nouvelle infrastructure envisagée, des personnes peuvent continuer de s'y opposer. Comment créer l'équilibre entre la pédagogie et la prise de décision ?

M. Jean-François Pilliard. – Dans un premier temps, ce ne sont pas les minorités qui comptent. La première cible, dans une démocratie, c'est l'opinion majoritaire qu'on doit convaincre ; je considère qu'il y a presque

une forme d'insulte dans le traitement respectif de celui qui hurle et de celui qui ne s'exprime pas, comme s'il y avait une prime au nombre de décibels plutôt qu'au calme ou à la raison.

À l'ESCP Europe, nous essayons d'amener l'élève - futur salarié, citoyen, dirigeant - à comprendre que ses responsabilités comprennent aussi la façon dont il conduira le dialogue avec ses collaborateurs. Il y a un déficit français en la matière. Cela rejoint d'ailleurs une recommandation de Jean-Denis Combrexelle et du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

La pédagogie, élément essentiel, est très peu travaillée. Dans les écoles d'ingénieurs ou les universités, le thème du dialogue en entreprise est uniquement traité sous l'angle du droit du travail et non du comportement.

Enfin - j'émet un avis très personnel -, je pense que, dans une démocratie, il faut un temps pour la concertation et un autre pour la décision. Je ne crois pas à la cogestion ni à la codécision. Le chef d'entreprise a la responsabilité de décider, tout en créant en amont les conditions de la décision et en expliquant en aval pourquoi il a pris cette décision. Il en va de même en politique : le chef de l'État doit trancher.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - L'Assemblée nationale a rédigé un rapport sur le thème du paritarisme. Quelle est la mesure, parmi celles qui sont proposées, qui vous paraît la plus pertinente ?

M. Jean-François Pilliard. - Je ne saurais vous répondre à brûle-pourpoint, il faudrait que je reprenne le texte. Je me souviens que, lors de mon audition, j'avais initialement eu un mouvement d'humeur, car les débats reposaient sur des partis pris.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - Vous réfléchissez depuis longtemps à ces sujets ; pourriez-vous nous suggérer le nom de quelques personnes qu'il serait pertinent d'auditionner pour nous aider à lever les blocages ?

M. Jean-François Pilliard. - En ce qui concerne les entreprises, je vous invite à écouter des personnes de terrain, par exemple le patron d'une PME. Il faut s'inscrire dans le cadre institutionnel, mais il faut aussi en sortir de temps en temps.

Ensuite, j'ai cité précédemment Jean-Denis Combrexelle, car c'est un homme qui présente deux caractéristiques. D'une part, il a une grande expérience, car il a beaucoup travaillé sur ces sujets. D'autre part, il fait partie des personnes qui ne sont pas que des techniciens.

En outre, on a tendance à inscrire nos réflexions dans un cadre purement hexagonal. À votre place, je m'adresserais à des interlocuteurs d'autres pays, y compris en allant voir sur place. Je m'intéresserais aussi à la globalisation des affaires économiques et financières, à la démographie, à la cohabitation de modèles économiques différents. Et j'interrogerais des

entrepreneurs de l'économie du partage, qui va au-delà du seul numérique. Il me semble évident qu'un système ne remplacera pas l'autre, mais que plusieurs systèmes cohabiteront, avec un impact sur les relations sociales et la protection sociale, dans son financement et dans son contenu.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'obligation de consultation des partenaires sur tout texte social est-elle réellement mise en œuvre ?

M. Jean-François Pilliard. – Elle a bien fonctionné, y compris pour la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, où la concertation a été très large – mais les partenaires n'ont pas voulu négocier, l'état de leur santé n'y étant sans doute pas propice, et une partie des décisions relevant plutôt de l'État. La situation s'est dégradée lorsque la loi a été complétée par de nouveaux éléments. J'ajoute que la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite « loi Larcher », ne s'applique pas aux propositions de loi... J'y insiste, si l'on veut aller plus loin, il faudrait surtout se demander si une loi est nécessaire après un accord majoritaire interprofessionnel.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les accords Hartz ont-ils fait l'objet d'une loi en Allemagne ?

M. Jean-François Pilliard. – Le gouvernement Schröder a estimé que la profondeur des réformes était telle que la voie de la négociation n'était pas pertinente : l'État prenait donc la main, ce qui n'excluait ni la concertation ni les explications. Matteo Renzi a fait de même sur la réforme du licenciement.

M. Henri Cabanel, président. – Nous vous remercions.

Audition de M. Marcel Gauchet, philosophe et historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales de Paris

(Jeudi 19 janvier 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Marcel Gauchet, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et rédacteur en chef de la revue *Le Débat* depuis sa création, en 1980. Je dois vous avouer qu'en tant que viticulteur, j'aime que vous vous définissiez comme un produit de la méritocratie républicaine. Vous êtes l'un des meilleurs théoriciens contemporains de la démocratie, comme en témoigne la vaste réflexion engagée dans votre ouvrage *L'Avènement de la démocratie*, dont le quatrième volume paraîtra tout prochainement. Un tel livre nous rappelle l'humilité que nous devons avoir dans notre mission de courte durée.

Au travers de vos écrits, vous révélez les paradoxes de notre société et de notre démocratie et tentez de les expliquer par des facteurs anthropologiques et historiques ; vous pensez que la démocratie ne se réduit pas à des institutions, mais qu'elle est aussi un état social, une nouvelle « manière d'être de l'humanité », au sein d'une « société des individus ». La liberté de l'individu ne se définirait plus par sa participation à la vie politique, mais par la possibilité qu'il a de s'en retirer, au risque de laisser dépérir les institutions démocratiques et les acteurs collectifs que sont les partis politiques et les syndicats. Alors que notre mission d'information s'interroge sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative, de renforcer les liens de confiance entre les citoyens et leurs élus, votre point de vue va enrichir notre analyse.

M. Marcel Gauchet, directeur d'études à l'EHESS. – Mesdames, messieurs les sénateurs, votre perspective est d'ordre pratique. Elle part d'un constat qui se trouve désormais au cœur de l'action publique, celui de la difficulté à recueillir l'assentiment de l'entière des citoyens, au point que notre démocratie s'apparente à certains égards à une « vétocratie » – un candidat à la primaire socialiste proposant même d'en institutionnaliser la pratique, en voulant soumettre à référendum tout texte de loi pour lequel au moins 400 000 citoyens en feraient la demande ! Une telle évolution interpelle les praticiens que vous êtes et touche au cœur des réflexions sur la démocratie.

Une réponse d'apparent bon sens serait d'ouvrir la décision publique à une participation plus grande des citoyens. Est-ce la bonne réponse ? Je ne le crois pas, et je vais tâcher d'argumenter dans ce sens. Non

que je sois opposé à la participation démocratique par principe, bien au contraire, mais simplement parce que je crois qu'elle n'est pas la réponse à la demande sociale que ces critiques révèlent.

Le fond du problème, c'est que la légitimité démocratique s'est déplacée, dans un mouvement à bas bruit, dont les acteurs ne sont pas nécessairement conscients. L'élection confère une très forte légitimité de position. Vous noterez que, même avec une cote de popularité très faible, l'élu n'est pas contesté dans l'exercice de ses fonctions, comme cela s'est produit par le passé ; par exemple, même dans les partis les plus extrémistes, on ne demande pas la démission d'un président la République devenu impopulaire. Toutefois, cette légitimité de position, qui est enracinée et qui contribue largement à la pacification politique, ne donne plus la légitimité de décision. Ce constat étant plus ou moins enregistré par les protagonistes du jeu politique, on en arrive à concevoir l'élection comme un pacte sur un programme défini à l'avance, que l'élu devrait appliquer par ordonnances le plus rapidement possible, quitte à se réfugier ensuite dans son « château fort » face aux réactions prévisibles que cette méthode ne manquera pas de provoquer... Le scepticisme que l'on observe dans le camp même de ceux qui proposent une telle démarche traduit bien la perception de cette évolution. Le problème est donc la dissociation entre la légitimité de position, issue de l'élection, solidement enracinée, et la légitimité de décision, dont ne bénéficient plus ceux qui sont pourtant en position de décider, ce qui les empêche de définir des actions légitimes - on le voit dans les grandes comme dans les petites décisions effectuées par le législateur et l'exécutif.

Face à ce problème, la participation des citoyens est-elle la bonne réponse ? Je ne le crois pas, sur la base de l'analyse des expériences très nombreuses qui ont été conduites en la matière.

L'enjeu est de taille, puisqu'il s'agit de la légitimité de la représentation. En réalité, la participation récuse la capacité de la représentation à incarner la volonté populaire. Or toutes les expériences de la démocratie participative - elles sont maintenant très nombreuses à l'échelle du monde - aboutissent au même constat : la participation aux dispositifs mis en place est elle-même très minoritaire ; elle rencontre une demande de militants finalement peu nombreux, et le problème de la représentation se trouve reconduit, *mutatis mutandis*, puisque les participants à ces mécanismes ne sont guère plus légitimes que les représentants élus. Voilà quelques années, il n'était bruit que de la municipalité brésilienne de Porto Alegre et de son budget participatif ; jusqu'à ce qu'un politologue américain, pragmatique, ait l'idée de compter le nombre de participants à ce budget. Or à peine 3 % de la population participaient ! Ce fut une déflagration, et l'on a vu disparaître Porto Alegre de la carte des utopies politiques... De fait, cette démocratie de la représentation des militants, ou circonscrite aux populations directement concernées par les décisions, donc

par le jeu des intérêts particuliers, n'est pas la réponse appropriée aux difficultés actuelles de notre démocratie.

Comment définir ce problème ? Je crois qu'il consiste en ce que la majeure partie des citoyens ne se reconnaît pas dans les décisions publiques, qu'elle ne se sent pas engagée par la loi votée au Parlement ni par les décisions du Gouvernement. Pourquoi ? Non pas parce que les citoyens n'ont pas donné leur avis, mais parce que la motivation des choix n'est pas comprise. Apparaît ici une nouvelle dimension du processus représentatif, intuitivement comprise, qui est d'ordre cognitif. En effet, les représentants ne font pas que représenter une volonté abstraite ; leur fonction est également d'établir un diagnostic des problèmes, ce qui est tout aussi important que trancher et prendre des décisions sur la base de ce diagnostic. Or, l'impasse actuelle, la crise de la démocratie que nous vivons, tient à ce facteur : la vie politique est peuplée de solutions à des problèmes qui ne sont ni posés ni compris. Elle fabrique un « marché » de solutions sans comprendre les problèmes auxquels celles-ci répondent. Les citoyens ne s'y retrouvent pas.

Le vrai problème se situe donc dans le fonctionnement même de la démocratie représentative, plutôt que dans le manque de démocratie directe – par exemple avec le référendum, qui existe déjà dans nos institutions, mais qu'on ne saurait utiliser pour répondre à toutes les questions ; un référendum sur un texte comme la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « travail », n'aurait ainsi guère de sens. Le vrai problème me paraît résider dans ce que l'on attend de la démocratie représentative. Les citoyens élisent des représentants non pas pour qu'ils « portent » des solutions déjà écrites, mais pour qu'ils réalisent un travail, en partie explicité en amont lors de l'élection, consistant, une fois élus, à définir les termes au nom desquels les décisions vont être prises. Dans l'esprit des citoyens d'aujourd'hui, les attendus comptent davantage que les décisions elles-mêmes, lesquelles doivent relever d'un compromis en empruntant une voie moyenne entre des principes, des valeurs et des points de vue différents, mais aussi entre des écueils de différente nature.

C'est donc bien l'insuffisance des diagnostics qui illégitime les décisions publiques. Face à la « vétocratie », la part délibérative devient plus importante que la part exécutive : c'est bien de ce côté-là que réside la véritable réponse.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Votre propos va à l'essentiel, notre mission d'information s'interroge effectivement sur l'articulation des légitimités, sur les raisons qui empêchent désormais les décisions d'importance d'être prises, comme l'implantation de grands équipements ou l'adoption de réformes structurelles. Elle cherche à savoir pourquoi la décision publique a désormais tant de difficultés à être appropriée. Vous dites que nos concitoyens n'en comprennent pas les

attendus. Toutefois, est-ce un problème spécifiquement français, ou bien plus large ? Est-il conjoncturel, ou bien appelé à durer ?

M. Marcel Gauchet. – C'est assurément un problème général aux démocraties occidentales, plutôt que propre à notre pays ; son intensité varie toutefois selon les pays et les traditions nationales ; il se pose avec une grande acuité en France, du fait de l'idée républicaine que nous nous faisons – la France est toujours en avance pour les crises de la démocratie, pas toujours dans les solutions... L'état des lieux de cette crise dans les différentes démocraties occidentales serait d'ailleurs intéressant à conduire. La plus ancienne d'entre elles, la Grande-Bretagne, offre des exemples de blocages tout à fait édifiants : si nous ne parvenons pas à construire un aéroport à Notre-Dame des Landes, les Britanniques ne parviennent pas davantage à étendre l'aéroport d'Heathrow à Londres, pourtant saturé... Les exemples abondent également en Allemagne.

Le problème est-il appelé à durer ? Il est plus difficile de répondre à cette question. Je crois que nous assistons à un basculement du processus démocratique, comme d'autres déplacements se sont déjà produits dans l'Histoire – par exemple le déplacement de la légitimité du Parlement vers le Gouvernement, opéré au XX^e siècle. Voyez le contraste entre l'évidence, pour le constituant de la III^e République, de ce que le pouvoir appartenait au Parlement, en tant que souverain représenté, et ce qu'il en est advenu sous la V^e République. Nous assistons à un déplacement du même ordre, qui engage de nouvelles relations entre les représentants et les représentés, sous un jour inédit.

Mon éminent collègue Dominique Rousseau propose le concept de « démocratie continue », en ciblant l'intervalle des élections : nous élisons nos représentants, mais quelles relations entretenons-nous, de façon continue, avec eux entre deux élections ? La demande d'intelligibilité de la décision publique s'approfondit, de nouvelles exigences confuses apparaissent. Celles-ci ne sont, bien sûr, pas anticipées par la théorie et mettent du temps à trouver des réponses institutionnelles dans les procédures et les méthodes de la démocratie représentative.

Il nous faut donc trouver des moyens de traduire ces exigences, à partir de solutions relevant d'une invention collective ou d'une offre politique nouvelle. Nous le voyons bien, une carrière s'ouvre aux entrepreneurs politiques qui, même s'ils se présentent parfois sous un jour désagréables, tendent à proposer une offre adaptée à la demande. C'est là une évolution en profondeur de la démocratie, que nous devons anticiper, ou bien la discordance entre les élus et le peuple s'accroîtra – et l'on sait d'expérience qu'il n'en ressort jamais rien de bon.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pourriez-vous nous en dire davantage sur les notions de démocratie représentative, de démocratie participative et de démocratie continue ? Nous avons entendu des arguments

contre la démocratie dite « participative », en particulier l'asymétrie de position entre ceux qui participent souvent et ceux qui ne participent pas. Nous le constatons sur le terrain, par exemple dans les conseils de quartier, où ce sont toujours les mêmes personnes qui s'expriment et qui reposent toujours sur les mêmes logiques de voisinage. Cependant, tous les mécanismes de démocratie participative sont-ils frappés des mêmes maux ? Je pense aux panels, aux conférences de consensus, aux mécanismes de tirage au sort : n'y a-t-il pas des moyens d'objectiver ces démarches et de réconcilier démocratie représentative et démocratie participative ?

M. Marcel Gauchet. – Il faut être ouvert à un large échantillon de solutions. Ce que l'on a fait de mieux en matière de démocratie représentative est le sondage délibératif, mis au point par le politologue américain James Fishkin. Il s'agit de recueillir l'avis d'un panel représentatif, après une délibération éclairée par des experts pluralistes permettant à ses membres de s'appropriier les arguments en présence. Les résultats sont remarquables, plus satisfaisants que les consultations binaires des autres sondages. Toutefois, cela ne suffit pas. Ces sondages, lorsqu'ils sont publiés, constituent généralement un élément d'information parmi d'autres. Il en va différemment si un représentant, pourvu de la légitimité que procure l'élection, se saisit des *conclusions du sondage*. *Celles-ci acquièrent alors un autre statut. Les citoyens ne veulent pas être simplement entendus, ils veulent l'être de leurs représentants ! Ils attendent de ces derniers une élucidation des problèmes avec un diagnostic, une connaissance et une définition des enjeux.*

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Il y aurait donc une double appropriation : d'abord la délibération informée des citoyens, puis celle des représentants qui, ainsi éclairés, décident ?

M. Marcel Gauchet. – En effet. Ce sont deux étapes différentes.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Beaucoup critiquent l'insuffisance du travail en amont d'une loi (évaluation, étude d'impact) et l'insuffisance de contrôles de son application en aval. Le renforcement de l'évaluation et du contrôle accroîtrait-il la légitimité démocratique ?

M. Marcel Gauchet. – C'est important, en effet, mais l'essentiel réside dans l'élaboration d'un diagnostic partagé. J'ai été frappé que, lors de la discussion de la loi « travail » du 8 août 2016, personne ne fasse le lien avec le rapport de Louis Gallois sur la compétitivité, publié en novembre 2012, en réponse à une commande du Gouvernement. Ce rapport, très dur, avait été accueilli de manière presque consensuelle. Puis, il a été oublié et personne n'a fait le lien avec cette loi, qu'il annonçait pourtant par certains éléments de diagnostic. Ce décalage dans le temps entre la publication d'une information et les *conclusions que l'on en tire* est saisissant.

De même, traditionnellement, deux visions s'affrontent sur l'école : les uns souhaitent davantage d'enseignants, d'autres plus d'autonomie pour les établissements. Mais existe-t-il un état des lieux sur les raisons de la

dégradation de notre système scolaire et les moyens d'y remédier ? Périodiquement, on attend une solution miracle – aujourd'hui, c'est le numérique –, mais les problèmes ne sont pas identifiés. La publication de l'enquête *Pisa*, issue du « programme international pour le suivi des acquis des élèves », constitue chaque année un psychodrame. Alors que l'administration française connaît les paramètres du test, elle ne veut pas pour autant les divulguer pour ne pas fausser les résultats. Or, dans d'autres pays, ils sont pourtant publiés et les enseignants peuvent ainsi mieux préparer leurs élèves...

Pourquoi ne débat-on pas de ce sujet au Parlement ? Pourquoi les partis politiques ne développent-ils pas leur expertise sur ces sujets afin de sortir de l'affrontement entre des solutions auxquelles personne ne croit, car elles dérivent d'une philosophie générale, sans lien spécifique avec le problème posé ? Voilà un exemple d'un débat dans l'impasse, faute d'un diagnostic préalable. Les citoyens attendent de la représentation un tel diagnostic.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quelle place donner à l'expérimentation ?

M. Marcel Gauchet. – Je suis un fervent partisan de l'expérimentation. Cependant, tout dépend de la manière dont celle-ci est effectuée. Une expérimentation bien faite doit révéler l'écart entre les intentions, les anticipations et la réalité, ainsi que mettre à jour les résistances cachées ou les blocages. Elle ne doit pas être limitée à un cercle d'initiés, sinon elle court le risque d'être vite enterrée. Elle doit être publique et faire l'objet d'une véritable discussion.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – On demande beaucoup aux hommes politiques de simplifier, alors que la société est confrontée à des problèmes complexes. L'humilité n'est-elle pas d'expliquer les complexités, de les assumer ? Ou bien la nature humaine a-t-elle horreur de la complexité ?

M. Marcel Gauchet. – En tout cas, il est dans la nature de la pensée humaine de rechercher l'économie des moyens dans l'intelligibilité des choses.

La notion de complexité me laisse perplexe. On ne doit pas confondre, dans une loi, les principes généraux, qui sont clairs, et les mesures techniques qui peuvent être plus complexes. Leur intrication est source de confusion. Souvent, la complexité est un rideau de fumée pour dissimuler des compromis non avoués. Certes, le niveau d'information des citoyens a considérablement augmenté, et l'on ne peut que s'en féliciter. Aussi, de plus en plus d'acteurs peuvent faire entendre leur voix quand des décisions les concernent. Faut-il parler pour autant de complexité ? Je n'en suis pas certain. En tout cas, il s'agit de parvenir à des compromis. Et la pire

manière de le faire est de se cacher derrière une complexité de langage ou de dispositions qui masquent le sens de la décision.

Le sens est simple, l'application plus compliquée. Le droit est par nature complexe, car il met en forme les relations entre des groupes aux idées et aux intérêts divers. Il appartient au législateur d'explicitier les principes et de les dissocier des mesures techniques.

Mme Catherine Génisson. – Vous avez parlé du basculement de la légitimité du Parlement vers le pouvoir exécutif, ce que nous vivons quotidiennement. N'est-ce pas aussi lié à l'instauration du quinquennat et à l'inversion du calendrier électoral ? Voire, plus fondamentalement, à la pauvreté de l'idéologie politique, c'est-à-dire au manque de propositions ? Les citoyens souhaitent un diagnostic partagé et un lien direct avec leurs représentants. En même temps, le représentant est lié à un groupe politique, dont il est tributaire.

M. Marcel Gauchet. – Il y a une contradiction entre les missions attribuées au président de la République dans nos institutions et sa capacité à apporter des réponses. La demande croît, la réponse décroît ! La psychologie des personnes joue, certes, mais il s'agit avant tout d'un problème institutionnel, et le même problème se posera pour le prochain chef de l'État. Nous sommes typiquement dans un cas d'impasse bonapartiste : la réponse spontanée serait de renforcer les prérogatives de l'exécutif, alors qu'il faut au contraire le désencombrer ! Il faut aussi souligner l'épuisement du discours politique, qui oscille de façon spectaculaire entre des programmes démesurés, catégoriels, qui peuvent aller jusqu'à mille pages – à cet égard, nous avons franchi un seuil avec la primaire de la droite ! – et la réduction de la vision politique à des valeurs, dont la définition est par nature élastique.

La légitimité du pouvoir démocratique repose sur la capacité des citoyens à se reconnaître dans l'action menée. La délégation ne suffit pas. L'essentiel est l'effet de miroir entre l'action des représentants et les problèmes que le citoyen identifie, peu importe qu'il soit d'accord ou non. La lisibilité de l'action menée est primordiale. La « pulvérisation » de mesures dans des programmes pas toujours cohérents et l'évocation de valeurs vagues et partagées – nous sommes dans ce que j'appelle l'ère du « monothéisme des valeurs » –, donne une impression de confusion, d'enlèvement dans des microdécisions dont la cohérence globale n'apparaît pas, et finalement d'impuissance à définir un projet structuré.

M. Henri Cabanel, président. – L'abstention élevée ne remet-elle pas en cause la légitimité des élus ? Faut-il changer le mode de scrutin ? Les élus représentent-ils bien la société ? Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, on compte très peu d'ouvriers, de salariés, d'entrepreneurs...

M. Marcel Gauchet. – La représentativité repose-t-elle sur des facteurs sociologiques ? En partie seulement. Certes, il serait choquant que le

Parlement soit composé uniquement d'hommes, alors que la société est faite pour moitié d'hommes et de femmes. La parité a réglé la question et ne fait plus débat. Toutefois, une assemblée dont la composition sociologique refléterait exactement celle de la société serait-elle nécessairement regardée comme plus représentative ? Je ne le crois pas. L'important n'est pas tant le nombre d'ouvriers siégeant au Parlement que le fait que les préoccupations de ces derniers soient traitées. Il n'y avait guère d'ouvriers au XIX^e siècle à la Chambre des communes britannique, pourtant celle-ci s'est distinguée par des rapports remarquables sur la révolution industrielle et sur le prolétariat, dont Karl Marx s'est d'ailleurs inspiré... Et elle bénéficiait d'une légitimité reconnue. La dimension cognitive de la représentation, sa capacité à donner un écho aux problèmes de la société, est fondamentale. Il faut donc panacher les solutions, pour répondre à des exigences contradictoires.

Il en va de même pour les modes de scrutin. Aujourd'hui, le tripartisme de fait de notre pays pose, à l'évidence, la question de la représentativité des assemblées. Faut-il pour autant passer au tout proportionnel, à une démocratie à l'israélienne ? Non plus ! Le scrutin majoritaire a des avantages, qu'il faut conserver. Il faut trouver le bon équilibre. Réduire la représentativité à une question sociologique emporte le risque grave de réduire les représentants au rang de porte-parole de groupes particuliers. Au contraire, un élu doit s'élever au-dessus des intérêts particuliers et se prononcer au nom de l'intérêt général. Sinon, autant remplacer les élus par des lobbyistes professionnels !

M. Henri Cabanel, président. – Qu'en est-il de l'abstention ?

M. Marcel Gauchet. – Voyez les États-Unis, où elle atteint des niveaux bien supérieurs aux nôtres, sans que le problème de légitimité s'en trouve accentué pour autant, ni que les représentants s'en trouvent plus mal vus que chez nous. Sauf à faire du vote une obligation, la question paraît impossible à trancher. Ce qui nous rend l'abstention insupportable, c'est l'idée qu'il y aurait des citoyens actifs et des citoyens passifs, comme nous en avons connu dans le passé. Toutefois, des citoyens volontairement passifs sont-ils véritablement passifs ? Certains évoquent un système paritaire de fait, d'autres regardent le corps électoral comme un panel d'opinion, globalement représentatif. La question est ouverte. Personne ne peut véritablement la trancher sauf, encore une fois, à rendre le vote obligatoire, ce qui me paraît défendable – sans que je garantisse cependant l'efficacité d'une telle mesure.

M. Henri Cabanel, président. – Deux élections donnent lieu à une forte participation, l'élection du président de la République et celle du maire ; il semble que plus on s'éloigne du citoyen, plus la participation diminue. Pourquoi ?

M. Marcel Gauchet. – Effectivement, et l'élection présidentielle présente un paradoxe : quel personnage public est-il plus éloigné des

citoyens que le président de la République ? La clef, me semble-t-il, est dans ce que le citoyen perçoit de la capacité qu'a l'élu de décider de quelque chose. Dans les faits, on voit que nos concitoyens connaissent mal nos institutions. Des enquêtes montrent qu'ils sont nombreux à ne pas savoir dans quelle région ils vivent - et, même, que la majorité des Franciliens ne savent pas dans quel canton ils habitent... Dès lors que le système n'est pas compris, la mobilisation est faible.

M. Henri Cabanel, président. - Vous nous dites, si je comprends bien, que la communication fait défaut. Pensez-vous que les pouvoirs publics devraient se servir davantage des outils numériques ?

M. Marcel Gauchet. - Le sujet mérite une véritable réflexion. Je crois que la mise à disposition des données détenues par les administrations constituerait une petite révolution bienvenue : l'État détient une somme d'informations considérable, mais il les garde encore beaucoup pour lui. L'expérience montre que, quand ces données sont rendues publiques, elles sont beaucoup consultées et que la décision civique s'en trouve confortée. Cette information concrète est une façon de rompre avec l'ésotérisme tout à fait déplorable des diverses assemblées départementales et régionales, sans même parler de l'échelon européen. Cela me fait penser à l'ambiguïté d'un argument utilisé pendant les dernières élections régionales : on expliquait qu'il fallait absolument voter parce qu'il s'agissait d'élections déterminantes mais on présentait, dans le même temps, des programmes qui ne faisaient qu'énumérer des mesures tout à fait ponctuelles. À l'échelon européen, on change encore de dimension : combien de citoyens français sont-ils en mesure de citer ne serait-ce qu'une décision du Parlement européen depuis son renouvellement ?

Pour le président de la République, c'est tout autre chose. On le voit à la télévision, il parle quand un événement important se produit ; le citoyen voit ce qui se passe. De fait, tout ce qui peut améliorer l'information sur les choix effectués va dans le bon sens. L'enquête publique constitue, *a contrario*, une procédure tout à fait dépassée - qui n'a de public que le nom, tant elle est affaire d'initiés, alors qu'elle mobilise des moyens importants et qu'elle joue un rôle essentiel à l'échelon local. Cette procédure pourrait être considérablement améliorée, sans bouleversement majeur, au moyen du numérique.

Mme Catherine Génisson. - Ne pensez-vous pas que le mode d'élection joue aussi ? On le voit au Parlement européen, où le scrutin proportionnel fait que l'on peut devenir député européen en étant simplement recasé par un parti politique et sans se sentir du tout redevable vis-à-vis des citoyens de l'action menée - et d'ailleurs bien peu de nos compatriotes savent qui sont leurs députés européens.

S'agissant de la représentativité des élus, que pensez-vous de la spécialisation sectorielle que l'on observe partout ? Au Sénat même, ne

siègent quasiment que des femmes à la Délégation aux droits des femmes ; quand on est un professionnel du droit, on se retrouve à la commission des lois, quand on est un médecin ou un pharmacien, à la commission des affaires sociales, quand on est un enseignant, à la commission de la culture... N'est-ce pas là un travers qui, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, induit les parlementaires à aborder les questions par leur aspect technique, plutôt que politique ?

M. Marcel Gauchet. – Effectivement, il semble que les élus européens se considèrent comme des envoyés en mission de l'Europe plutôt que comme des médiateurs entre l'Union européenne et les citoyens, ce qui appelle réflexion.

Votre seconde question touche à celle, tout à fait décisive, de l'articulation entre la compétence et l'intérêt général dans la représentation nationale ; elle a couru tout au long du XIX^e siècle, où l'idée de compétence a longtemps justifié le suffrage censitaire, les analphabètes étant jugés indignes de voter. Et elle est encore d'actualité, quand on voit la spécialisation élevée des commissions parlementaires ou, encore, le reproche en incompetence qui est régulièrement fait, par les milieux professionnels, aux ministres qui prennent leurs fonctions. Je crois qu'un panachage est bienvenu, entre des spécialistes et des généralistes qui s'appuient sur le bon sens. Il faut trouver un point d'équilibre, parce que l'on ne peut plus être dans la spontanéité et des compétences sont nécessaires. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'important, en démocratie, c'est le terrain d'entente.

Quant à la notion d'information, elle est à manier avec prudence. Il ne faut pas qu'elle s'apparente à de « l'information propagande », un genre largement pratiqué par les assemblées locales, qui publient régulièrement des plaquettes expliquant tout le bien qu'il faut penser de leur action. Il faut, en revanche, mettre à disposition des citoyens les informations précises qui leur permettent de s'approprier les termes de la décision publique.

M. Henri Cabanel, président. – Les citoyens reprochent souvent aux élus d'être éloignés des réalités. Est-ce dû à une certaine professionnalisation de la politique ?

M. Marcel Gauchet. – Dans le baromètre de la confiance politique du Cevipof, quelque 89 % des sondés estiment que les hommes politiques ne tiennent pas compte des problèmes de la vie quotidienne. Vous posez donc une question brûlante ! Les hommes politiques sont perçus comme des privilégiés. Toutefois, l'essentiel, selon moi, est une affaire de discours. Une expérience politique saisissante vient ainsi d'avoir lieu : l'élection présidentielle aux États-Unis. M. Donald Trump a été élu parce que les Américains ont eu le sentiment qu'il parlait comme eux. Lors des débats télévisés, le contraste était saisissant entre son niveau de discours, très faible, et celui, élaboré et sophistiqué, de Mme Hillary Clinton qui manipulait, par ailleurs, considérablement la langue de bois.

Même si cette dernière apparaissait plus convaincante aux initiés, il n'en demeure pas moins que les Américains se sont reconnus davantage dans le discours de M. Donald Trump, suffisamment en tout cas pour permettre à ce dernier de rattraper son retard initial.

Les citoyens veulent retrouver l'écho de leurs préoccupations dans le discours politique. Or celui-ci, par nature, procède par euphémismes, car il est destiné à parler à tout le monde, à ne blesser personne, ce qui n'a rien de coupable d'ailleurs. Toutefois, ce langage est déphasé face aux évolutions sociales récentes. Il convient alors d'inventer un nouveau discours politique pour exprimer ces dernières. Par exemple, alors que les gens sont exaspérés face aux « incivilités » – bel euphémisme – qui affectent la qualité de leur vie quotidienne, ce sujet n'est guère évoqué dans la parole publique, sinon sous la forme d'un discours très enrobé. Les gens ont alors le sentiment que les élus ne vivent pas les mêmes choses qu'eux, même si ce n'est pas vrai. Cela vaut aussi pour l'immigration, l'éducation ou le travail. L'une des erreurs du Gouvernement avec la loi « travail » du 8 août 2016 a été de ne pas donner le sentiment de répondre aux réalités du monde du travail, qui a fortement évolué et n'a plus rien à voir avec le prolétariat du siècle dernier. L'une des fonctions des représentants politiques est d'inventer un langage dans lequel la société puisse se reconnaître, tout en restant respectueux et digne ; un langage qui mette un mot sur les problèmes, sans blesser ni stigmatiser.

M. Henri Cabanel, président. – Sans populisme !

M. Marcel Gauchet. – Absolument. En effet, si personne ne le fait, d'autres exploiteront cet écart en tenant un langage indigne et violent, potentiellement dangereux. M. Donald Trump a réussi grâce à cette transgression. Hier, un musicien de jazz de retour des États-Unis m'a exprimé sa stupeur face au nombre de ses collègues musiciens, afro-américains ou latino-américains, ayant voté pour Donald Trump. Mais ce dernier a notamment su exprimer le ras-le-bol des citoyens confrontés à l'insécurité quotidienne dans certains quartiers. Peu importe ses écarts de langage, il est apparu comme vrai.

M. Henri Cabanel, président. – Et il ne faisait pas partie du système politique...

Mme Catherine Génisson. – Le paradoxe est que ceux qui ont le plus protesté contre la réforme des modalités de dialogue social dans l'entreprise par la loi « travail » de 2016, sont ceux qui le pratiquent au quotidien dans l'entreprise.

M. Marcel Gauchet. – Tout à fait !

M. Henri Cabanel, président. – Le diagnostic est essentiel. Il faut savoir identifier les enjeux et les expliquer.

M. Marcel Gauchet. – Cette loi sur le travail illustre une situation inextricable, où il était impossible de s'entendre sur les enjeux du débat. Les deux points essentiels étaient clairs : d'une part, est-il vrai que les patrons n'embauchent pas parce qu'ils craignent de ne pas pouvoir licencier ? D'autre part, comment se passe la négociation dans l'entreprise ? Personne n'était capable de répondre !

Mme Catherine Génisson. – Et les patrons passent pour les méchants !

M. Marcel Gauchet. – Alors que plus de 70 % des Français ont une bonne impression des patrons des petites et moyennes entreprises...

M. Henri Cabanel, président. – Qui représentent 80 % des entreprises !

M. Marcel Gauchet. – Le décalage est impressionnant. Le rôle de la représentation politique est justement de dépasser ce décalage.

Mme Catherine Génisson. – On en revient encore à la nécessité du diagnostic.

M. Henri Cabanel, président. – Monsieur Gauchet, mes chers collègues, je vous remercie.

**Audition de M. Jean-Denis Combrexelle,
président de la section sociale du Conseil d'État**

(Mercredi 25 janvier 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en traitant plus spécifiquement aujourd'hui de la démocratie paritaire, thème que nous avons déjà abordé avec l'audition de M. Jean-François Pilliard, le 11 janvier dernier.

Nous avons le plaisir de recevoir M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État et auteur en 2015 d'un rapport intitulé « La négociation collective, le travail et l'emploi ». Il dispose également d'une grande expérience de praticien en ayant été directeur général du travail pendant plus de treize ans.

Monsieur Combrexelle, vous constatez dans votre rapport que tous les acteurs sont, par principe, favorables au dialogue social, mais que ce consensus « repose sur des malentendus et reste superficiel ». Vous préconisez l'idée d'une démocratie sociale, l'enjeu étant de privilégier la réalité du terrain sur l'uniformité de la loi, qui ne répond pas toujours aux spécificités de toutes les situations. En d'autres termes, il s'agit de privilégier une nouvelle forme d'élaboration de la norme sociale.

Vous proposez ainsi des pistes méthodologiques pour décider plus légitimement et plus efficacement dans le domaine social, ce qui correspond totalement à l'approche de notre mission d'information.

Je vous indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Monsieur Combrexelle, je vous propose d'intervenir à titre liminaire. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur, Philippe Bonnecarrère, puis à l'ensemble de nos collègues.

M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État. – Je vous remercie de votre accueil.

À titre d'introduction, je dirai qu'il faut aborder ce sujet avec beaucoup d'humilité. Il n'y a pas de « recette miracle » permettant de traiter toutes ces questions de démocratie.

Dans mon exposé introductif, je voudrais insister sur quatre points.

Tout d'abord, je souhaite aborder la question des liens entre démocratie politique et démocratie sociale, même si, à mon sens, la seule et unique démocratie est politique.

Sans vouloir paraphraser la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, je rappelle le principe de souveraineté nationale, qui s'exprime au travers de la loi.

D'ailleurs, lorsque l'on a parlé d'inversion des normes en droit du travail, il s'agissait non pas de faire prévaloir la négociation collective sur la loi, mais de mieux articuler la loi avec la négociation collective. Le terme « d'inversion des normes » fait penser à un système de régulation permettant à un accord collectif de déroger à la loi, ce qui n'est pas le cas. L'idée de mon rapport était de réfléchir, dans le droit du travail, à ce qui relève de la loi, des accords collectifs ou d'autres modes de régulation comme le contrat.

Plutôt que de démocratie sociale, je parlerai de démocratie politique, au sein de laquelle il importe d'organiser des modes de régulation, notamment dans le monde du travail.

Ensuite, je tiens à évoquer la mission et le contenu de la loi. J'en parlerai avec d'autant plus de respect que je m'exprime devant une des assemblées qui la produit.

Comme vous l'avez précisé monsieur le Président, j'ai été directeur général du travail et je suis actuellement président de section au Conseil d'État. Ces deux expériences me permettent de dire que l'on a tendance à oublier l'article 34 de notre Constitution.

En matière sociale, cet article dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux ». Pour des raisons diverses, sur lesquelles je reviendrai rapidement, la loi en matière sociale est devenue de plus en plus précise. Or il est extrêmement difficile de faire une loi, censée être générale, face à un monde du travail de plus en plus divers et complexe.

Contrairement à ce que l'on a pu dire dans la période récente, et au-delà de l'aspect idéologique et politique, je pense que la complexité et la diversité de la société sont telles que la loi doit s'en tenir à fixer un certain nombre de principes et savoir renvoyer à d'autres modes de régulation, telles que les accords collectifs. Mais notre pays n'applique pas du tout cette méthode. Il faut donc réfléchir aux rôles respectifs de la loi et des autres modes de régulation, sur le fond et dans le temps. En effet, notre société est victime, notamment en matière sociale, d'une instabilité chronique de la loi, ce qui pose des problèmes de sécurité juridique et d'appropriation des normes par les acteurs.

Par ailleurs, et c'est le troisième point de mon intervention, je veux insister sur l'inflation des normes complexes. Vous avez reçu Marcel Gauchet et il se trouve que j'ai eu l'occasion d'écrire dans la revue *Le Débat*, qu'il dirige, un article posant ce diagnostic. Pour dire les choses de façon

assez directe, force est de constater que la loi est de plus en plus complexe, que ce soit en matière fiscale, sociale ou environnementale. On a tendance à penser que cette complexité est le produit combiné de l'action d'une armée d'énarques et de technocrates plus ou moins responsables, et de ministres et de parlementaires désireux de créer de la norme, conduisant ainsi à une loi longue et complexe.

De mes treize années à la tête de la direction générale du travail, j'ai acquis la conviction que l'administration a, certes, sa part de responsabilité dans cette évolution, mais elle n'est pas la seule. On peut considérer que le code du travail est un peu le miroir de la société, et qu'il n'est pas seulement un ensemble de normes confectionnées par les administrateurs civils de la direction générale du travail pour leur seul plaisir.

Chacun des acteurs, en dehors même de l'administration, a tendance à pousser la norme vers plus de complexité et de la longueur. C'est ainsi que les textes issus de l'administration ressortent, lorsque tout le monde a été consulté, multipliés par deux ou trois, chaque acteur ayant sa propre logique et son propre comportement.

Du côté des organisations professionnelles représentant les entreprises, on a tendance à considérer qu'il y a un problème de sécurité juridique. Pour éviter l'arbitrage du juge, qu'elles assimilent à l'insécurité juridique, elles choisissent de proposer des normes de plus en plus précises.

Par exemple, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui a créé une base de données économiques et sociales unique, à l'initiative des organisations professionnelles et des syndicats, dispose que le comité d'entreprise devait centraliser dans une base de données tous les rapports qu'il recevait et les mettre à disposition des salariés. Au départ, le texte était assez sommaire et il laissait aux partenaires sociaux le soin de mettre en œuvre ce dispositif. Mais les organisations professionnelles ont souligné l'insécurité juridique qu'il représentait selon eux à cause des risques d'interprétation du juge. Elles ont donc milité pour que le texte soit très précis.

Les organisations syndicales, du moins certaines d'entre elles, font aussi, de manière paradoxale, davantage confiance à la loi qu'à leurs propres capacités de négociation. Je vous renvoie à cet égard à l'épisode de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri ».

Vous-mêmes, mesdames, messieurs les parlementaires, avez tendance à complexifier sensiblement les choses.

Aussi, s'attaquer, à bon droit et de façon tout à fait légitime, à la question de la complexité de la norme, qui pèse trop sur la société civile, n'est pas une simple question de volonté politique face à l'administration. C'est un processus qui concerne l'ensemble de la société.

Enfin, je voudrais insister sur la question de l'explication et du sens. En droit du travail, tout commence avec le diagnostic, qui doit être aussi consensuel que possible. Dans le domaine social, on appelle cela le « diagnostic partagé ».

Se pose également un problème à la fois de temps et d'explication. En effet, le temps du politique et du social est un temps court. Or, pour élaborer une bonne loi, il faut du temps et de la réflexion et il convient surtout de bien l'expliquer.

Pour faire une réforme, surtout dans une société comme la nôtre, le processus est assez complexe. Par exemple, expliquer la « loi El Khomri » nécessite un peu de temps. Or, nous sommes concurrencés par les réseaux sociaux, qui véhiculent des discours schématiques et réducteurs. Ainsi, la « loi El Khomri » a pâti d'une phrase qui a beaucoup circulé sur les réseaux sociaux : « il suffit d'un accord pour mettre en cause le droit du travail ». Entre nous, ce message était terrible pour les partenaires sociaux, car chacun sait qu'un accord ne suffit jamais.

D'un côté, donc, nous devons expliquer la réforme au corps social, ce qui nécessite un minimum de temps et d'espace, et, de l'autre, nous avons les réseaux sociaux qui sont très efficaces pour caricaturer et dénaturer le sens d'une réforme.

En d'autres termes, lorsque l'on souhaite s'engager sur ces questions complexes de régulation politique et sociale, il faut réfléchir non seulement au contenu de la réforme, mais également à l'explication et à l'accompagnement de celle-ci. Cela a toujours été vrai, mais dans une société où les réseaux sociaux ont une telle importance, les responsables politiques et administratifs ont tendance à sous-estimer cette exigence. Même si le Parlement et les administrations occupent une place sur Internet et ces réseaux, ces institutions sont en retard et moins réactives que la sphère privée. Cette question m'est apparue essentielle dans la structuration de l'opinion publique lors du débat sur la « loi El Khomri ».

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Monsieur le Président Combrexelle, tout d'abord merci d'avoir répondu à notre invitation.

La question sur laquelle se penche notre mission d'information pourrait être résumée ainsi : pourquoi est-ce que cela bloque en matière sociale, mais également en matière d'appropriation des progrès scientifiques ? Pourquoi ne sommes-nous plus capables, dans notre pays, de mener de grands projets structurants ? Au-delà de l'aspect paritaire ou social, pourquoi existe-t-il un tel blocage dans la société française ? Peut-on parler d'un blocage de notre démocratie dite « représentative » ? Quelles pourraient être les mesures alternatives ?

Ma première question portera sur la loi du 8 août 2016, dite « loi travail » ou « loi El Khomri ». Force est de constater que son adoption a été un long chemin de croix et qu'elle a suscité un blocage complet.

Indépendamment de toute appréciation sur la pertinence et le contenu de cette loi, qu'est-ce qui explique un tel niveau de difficulté ? Est-ce une question de méthode ? Ce texte a-t-il été mal préparé ? N'y a-t-il pas eu assez de négociations, d'explications ?

Que retenez-vous de positif ou d'intéressant dans ce texte pour alimenter le dialogue social ? Quel regard portez-vous sur les difficultés qui ont présidé à son adoption ? Comment faire pour qu'une nouvelle loi portant sur le travail, quel que soit le gouvernement qui la portera, ne se heurte pas à l'avenir aux mêmes difficultés ? En un mot, qu'est-ce qui, finalement, n'a pas marché ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Comme je l'ai dit dans mon propos introductif, dans une société moderne, la loi doit s'en tenir aux principes. Elle n'a pas vocation à tout réguler, à tout trancher, à tout préciser. Il faut trouver des modes de régulation plus proches du terrain, qu'il s'agisse de la commune ou de l'entreprise. On peut toujours considérer, à propos des réformes, que certaines choses n'ont pas été faites, qu'il n'y a pas eu suffisamment d'explications. Pour ma part, je pense que la difficulté de notre pays en matière sociale tient au fait que, contrairement à l'Allemagne, la France est « intoxiquée » par la norme, laquelle est de nature législative et synonyme d'égalité dans l'esprit collectif. Paradoxalement, même les ultralibéraux se montrent extrêmement attachés au principe d'égalité.

À titre d'exemple, j'évoquerai le cas de la journée de solidarité qui a été mise en œuvre en 2004 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Au départ, cette journée avait été fixée au lundi de Pentecôte, mais cette date a suscité de nombreuses protestations. À Nîmes, cette date était également celle de la fériá. Il n'était donc pas possible de la retenir.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – À cause des retombées économiques...

M. Jean-Denis Combrexelle. – D'autres acteurs ont fait d'autres remarques sur d'autres dates.

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, dite « loi Fillon », qui renvoie beaucoup à la négociation collective, était alors sur le point d'être adoptée : le gouvernement a considéré qu'il ne revenait ni à lui-même ni au législateur de décider que la journée de solidarité devait être fixée au lundi de Pentecôte. Aujourd'hui, chaque entreprise peut donc négocier la date de la journée de solidarité, selon les modalités qui lui conviennent. Il en résulte ce que j'appelle le « syndrome France Info » : chaque lundi de Pentecôte, on entend dire sur les radios, quelles qu'elles soient, que c'est le désordre total, chaque entreprise pouvant faire ce qu'elle veut ! Cela résume bien les difficultés que nous rencontrons. Alors que la complexité de la société justifie de plus en plus que la norme soit décentralisée à l'échelon de la commune ou de l'entreprise, notre société a besoin de lois et d'égalité.

Ce qui est considéré d'un point de vue politique comme la diversité de la décentralisation est souvent perçu par le corps social comme une atteinte au principe d'égalité. Derrière les contestations contre la « loi El Khomri », il y a l'idée que l'on va remettre en cause le code du travail puisque, pour reprendre l'expression d'une centrale syndicale, chaque entreprise aura son propre code, ce qui constituera une atteinte au principe d'égalité. De leur côté, les réseaux sociaux résument la réforme aux atteintes portées au code du travail. Tel est l'enjeu politique.

Les responsables politiques doivent prendre un minimum de temps pour donner davantage d'explications bien sûr, ce qui n'est pas nécessairement facile à faire au cours du journal de vingt heures, mais il me semble qu'ils doivent aussi prendre en compte le fait que l'attente du corps social ne correspond pas forcément aux réformes en cours.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Qu'est-ce qui, selon vous, permettrait d'améliorer la production de la norme ? Est-ce une question de comportement et d'autolimitation des acteurs ou de hiérarchisation plus précise des priorités d'action ?

Dans votre rapport de 2015, vous distinguez les dispositions légales que je qualifierais « d'ordre public », les dispositions contractuelles et un dispositif « râteau » permettant de prendre en compte les situations n'ayant pas permis d'aboutir à un accord négocié.

Quel conseil donneriez-vous pour que nous soyons collectivement, quel que soit le régime, plus pertinents en cette matière ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Il s'agit plus d'un problème de redistribution des rôles, et donc d'autolimitation des acteurs, que de hiérarchisation des priorités.

À titre d'exemple, permettez-moi d'évoquer la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Tout le monde reconnaît ici qu'il existe des problèmes d'égalité, notamment dans les entreprises. Quasiment tous les ans, quand ce n'est pas deux fois par an, une loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes est adoptée sans que cela change véritablement les choses globalement. Je ne dis pas que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes ne doit pas être fixé dans la loi, je m'interroge sur l'utilité d'ajouter des strates supplémentaires au code du travail lorsque l'on constate que les choses ne s'améliorent pas suffisamment vite.

Ceux qui ont réfléchi à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les entreprises ont constaté que, du fait de mécanismes assez implicites, des divergences apparaissent en termes de carrière et de rémunération dès l'âge de 25 ans ou 26 ans et qu'elles ne font que s'accroître ensuite. Des entreprises peuvent volontairement faire de la discrimination, mais elles sont relativement rares. Les entreprises qui ont essayé de prendre ce sujet à bras-le-corps ont mené des négociations et conclu des accords

organisant des conditions de rattrapage en termes de rémunération et de carrière.

Cet exemple me conduit à affirmer qu'il n'y a pas de problème de hiérarchie entre la loi et l'accord. Si nous considérons que la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les entreprises est essentielle, si nous constatons, une fois que le principe d'égalité a été fixé dans la loi, que la situation n'évolue pas assez vite, la réponse n'est pas nécessairement de voter une nouvelle loi, le risque étant, d'une part, que la loi perde de son autorité et, d'autre part, que l'on en arrive à un régime juridique complexe. Il est important que les parlementaires s'interrogent sur ces questions.

En réponse à un problème politique, la loi doit fixer des principes – un membre du Conseil d'État ne vous dira pas le contraire –, mais il faut comprendre que les mécanismes à l'œuvre dans une société appellent parfois une négociation, non une réponse législative ou réglementaire.

J'évoquerai un autre exemple. Lorsque j'étais directeur général du travail, un journaliste m'a interrogé sur le stress au travail et m'a demandé quand une réglementation serait adoptée pour l'interdire ! Le stress dans l'entreprise est un sujet éminemment important et sensible. La loi peut fixer certains principes, mais ce problème appelle davantage une négociation et une régulation de proximité qu'une loi.

M. Philippe Bonnacarrère. – Nous sommes conscients que tout ne relève pas du domaine législatif, même si l'autolimitation que vous appelez de vos vœux n'est pas facile à mettre en œuvre...

On rêve souvent, dans notre pays, au modèle de cogestion allemand. Est-il transposable en France, ou le surévaluons-nous ? Pouvons-nous envisager un agenda social à la française pour avancer, comme nos voisins allemands l'ont fait avec les accords Hartz, ou est-ce une vue de l'esprit ? Il faudrait, dans ce cas, préférer des accords localisés au modèle des grandes conférences sociales de l'époque pompidolienne.

M. Jean-Denis Combrexelle. – Il faut distinguer le niveau national et celui de l'entreprise. Par ailleurs, il est très difficile de comparer des systèmes sociaux, chaque pays ayant une histoire propre.

Au niveau de l'entreprise, la négociation collective, les instances représentatives du personnel et la participation des salariés au conseil d'administration – qui se pratique surtout dans les grandes entreprises, sur le modèle allemand – sont autant de touches sur un clavier. La plus sollicitée a été, historiquement, celle des instances représentatives : les attributions des comités d'entreprises, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail s'étendent chaque année, produisant une complexité institutionnelle croissante qui nuit à l'efficacité. C'est ce que la « loi Rebsamen » du 17 août 2015, relative au dialogue social et à l'emploi, a tenté de rationaliser, de manière incomplète, afin d'améliorer les conditions du dialogue social.

En matière de négociation collective, la France et l'Allemagne se distinguent moins par l'approche juridique que par l'état d'esprit. En effet, la négociation repose sur le respect et la confiance de part et d'autre ; et je ne suis pas sûr que tous deux soient présents dans la majorité des entreprises françaises. C'est vrai du côté des syndicats, dont la réforme des règles de représentativité vise à renforcer la légitimité. Mais c'est aussi vrai du côté des entreprises : leurs dirigeants ont-ils une vision positive du dialogue social, les directeurs des ressources humaines sont-ils nommés sur le fondement de leurs compétences dans ce domaine ? Ce n'est pas une loi qui restaurera la confiance dans l'entreprise : la « tuyauterie » juridique ne vient qu'après. C'est pourquoi nous avons choisi de traiter de la culture du dialogue social dans la première partie de notre rapport sur la négociation collective, le travail et l'emploi, et des aspects juridiques dans la seconde. Pourtant, seuls ces derniers ont été évoqués dans la presse ; un journaliste a même trouvé habile de notre part de structurer ainsi le rapport, dans l'intention, pensait-il, de ne pas attirer l'attention sur nos préconisations en matière d'accords d'entreprise...

Pour nourrir une culture du dialogue, il serait opportun de mettre en place des instances où syndicalistes, chefs d'entreprise, directeurs des ressources humaines, magistrats et journalistes pourraient se rencontrer, sur le modèle de l'Institut des hautes études de défense nationale. Dans certaines grandes entreprises, le numéro un s'implique directement dans le dialogue social ; l'équipe de management est choisie en fonction de cela et tous les éléments sont mis sur la table. L'impulsion doit partir du dirigeant. Trop souvent, on constate des décalages entre le discours convenu sur le dialogue social et les mesures réellement prises.

La troisième piste se situe au niveau de la cogestion. Il faut faire en sorte que les salariés obtiennent un siège avec voix délibérative dans les conseils d'administration des entreprises. La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite « loi Larcher », avait prévu un calendrier de négociation, sur des thèmes déterminés, sur lequel les partenaires sociaux et le gouvernement devaient se mettre d'accord à l'avance. Cet élément qui, aux yeux de l'auteur de la loi, était essentiel à son équilibre a été, hélas, un peu oublié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – La « loi travail » n'a-t-elle pas souffert de ses ajouts successifs – je songe aux sujets des indemnités prud'homales et du licenciement économique – au détriment de la visibilité ?

Trahirais-je votre pensée en disant que vous imaginez un dialogue social où l'on fixerait préalablement à la fois le calendrier et les sujets abordés, à raison d'un sujet par négociation ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Du point de vue de l'administration, le calendrier parlementaire apparaît de plus en plus contraint – c'est pourquoi l'on empile les sujets dans chaque texte de loi en discussion. En se

donnant au contraire le temps de traiter chaque sujet, comme l'assurance chômage ou le contrat de travail, nous gagnerions en visibilité. La réflexion pourrait être nourrie par des études, de France Stratégie ou du Conseil d'orientation de l'emploi par exemple. Tout le monde en tirerait des bénéfices.

Désormais, même les directions des ressources humaines des grandes entreprises ont du mal à suivre ce qu'il se passe en matière de droit du travail. Il est difficile de s'approprier des lois de 60 pages couvrant tous les sujets. Aller contre cette évolution est de notre responsabilité collective.

M. Henri Cabanel, président. – Cela impliquerait de modifier notre pratique législative, qui est calée sur la durée des mandatures.

M. Jean-Denis Combrexelle. – Trop bavarde et complexe à sa sortie du Parlement, la loi perd de sa légitimité.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La synthèse de votre rapport préconise de « faire évoluer les conditions de la négociation et ses règles du jeu », jugeant que « les accords de méthode doivent être un préalable à la négociation ». Pouvez-vous nous présenter cette recette que vous semblez avoir dans votre poche ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Elle est plutôt dans la poche des entreprises qui ont su réussir le dialogue social...

En France, il y a une véritable liturgie de la négociation : on commence le dialogue à 18 heures, on finit à 5 heures du matin ; même les interruptions de séance font partie du jeu. Or cette liturgie pesante, du côté patronal comme du côté syndical, ne parle pas aux nouvelles générations et le renouvellement ne s'opère plus dans les syndicats.

Au niveau de l'entreprise, les accords de méthode consistent à s'entendre sur des points d'organisation de la négociation à portée pratique : calendrier, documents de référence, etc. Leur limite est le goût français pour le contentieux. Tel que je les conçois, les accords de méthode sont un outil de « droit mou », informel, et non un instrument du droit destiné à alimenter le contentieux social. Cette idée a été reprise dans la « loi El Khomri » : il s'agit d'éviter que l'accord de méthode ne devienne un « objet contentieux ».

Mme Françoise Gatel. – Le champ de la démocratie sociale dans le secteur du travail est complexe : il fait intervenir les syndicats, l'État et le patronat.

On s'interroge aujourd'hui sur la légitimité des élus, mais qu'en est-il des syndicats ? Leurs difficultés à négocier pourraient aussi être dues à leur faible représentativité, à la lutte pour la survie qui les oppose et les pousse à des postures. La France n'a pas la culture du dialogue positif.

Autre problème, les patrons ont des difficultés à faire passer des messages auprès de leurs salariés. Si l'on dit simplement qu'il faut revenir

aux 39 heures hebdomadaires de temps de travail pour répondre à la situation du marché, on se heurte à un véritable mur défensif. Comment s'assurer que l'État fera passer les messages et que les syndicats sauront s'adresser aux salariés sans tomber dans la caricature ?

Lorsque j'étais directrice des ressources humaines, je sentais que certains de mes interlocuteurs syndicaux n'étaient pas dans le dialogue mais dans la posture. Le délégué syndical avait à cœur de montrer aux salariés qu'il n'avait rien cédé. Une démocratie sociale réelle est-elle possible dans ce pays ?

M. Henri Cabanel, président. – En d'autres termes, comment retrouver la confiance qui permettrait de mener à bien les négociations ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Ne voyez aucun idéalisme dans mon rapport de 2015. J'ai une expérience de la négociation sociale, ayant même connu la séquestration... J'ai également eu beaucoup de contacts avec les directeurs des ressources humaines et les syndicalistes. Les syndicats ont bien des défauts, mais quand, en leur absence, le négociateur trouve face à lui des coordinations plus ou moins organisées, c'est bien pire. Pour paraphraser Churchill, le syndicalisme reste le pire des systèmes à l'exception de tous les autres.

De plus, je ne nie pas les postures, mais les chiffres publiés chaque année par la direction générale du travail montrent que les syndicats supposés les plus durs signent en réalité un grand nombre d'accords.

Enfin, il est vrai que le taux de syndicalisation est particulièrement faible en France, même s'il baisse dans les autres pays. La réforme de la représentativité était destinée à lui redonner de la légitimité. Néanmoins, lors des élections professionnelles, leurs représentants continuent à recueillir l'essentiel des votes.

Faut-il aller plus loin et, comme en Scandinavie, faire bénéficier les seuls membres des syndicats des accords signés par ces derniers ? Faut-il introduire une obligation d'affiliation ? Ce n'est pas conforme à notre modèle social. Une autre solution consisterait à faire émerger un syndicalisme davantage tourné vers le service et l'accompagnement. Ces sujets mériteraient d'être discutés avec les syndicats eux-mêmes.

Mme Françoise Gatel. – Je ne conteste aucunement la légitimité des syndicats, mais je maintiens qu'ils adoptent parfois des postures. Un syndicat a conduit des centaines de milliers de personnes dans la rue contre la « loi travail », alors même qu'il signait des accords au niveau local.

Comment faire émerger un syndicalisme fort ? Comment installer un vrai dialogue social, pour que patrons et syndicats trouvent des solutions communes ? Comment convaincre les représentants des salariés que certains problèmes sont inévitables et doivent être affrontés ? Je suis navrée du défaut d'intelligence collective auquel nous faisons face.

M. Jean-Denis Combrexelle. – Le principe de l'accord majoritaire, en obligeant désormais les syndicats à se positionner clairement, devrait limiter les comportements de « posture ». Auparavant, un syndicat était souvent là pour signer, les autres pour manifester leur opposition, au détriment d'une vraie négociation. L'accord majoritaire les responsabilise.

Mme Sylvie Robert. – Merci pour cette présentation. Nous vivons un moment particulier, dans lequel prospèrent une assez grande confusion, voire des théories du complot. Cela complique le travail de pédagogie dont vous parliez en introduction et nuit à l'image du législateur dans l'opinion – sans parler du travail de journaliste et de la difficulté qu'a le citoyen à se forger ses propres convictions. La fabrication de la loi en est rendue plus délicate ; nous-mêmes cédon parfois à la tentation d'enrichir les textes en ajoutant des dispositions visant à maîtriser l'application qui en sera faite. Et ce faisant, nous enclenchons un cercle vicieux, ce qui est à la fois frustrant intellectuellement et périlleux pour la démocratie.

Peut-on considérer, dès lors, qu'il manque des moyens pour éclairer le citoyen sur le travail législatif ? Et si tel est le cas, à quel stade de la procédure faudrait-il combler ce manque ? Les textes sociaux, qui font intervenir les partenaires sociaux en amont, soulèvent des questions de temporalité fondamentales, à telle enseigne que personne ne savait plus, à tel stade de discussion de la dernière loi sur le travail, ce qu'elle contenait vraiment.

En résumé, que nous manque-t-il pour retrouver la rigueur perdue, de sorte que chacun, citoyen, élu local, retrouve une forme de confiance dans la démocratie ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Je n'ai pas de réponse miracle, mais je pressens comme vous qu'il manque quelque chose.

La communication politique sur les textes à caractère social reste limitée, et ne touche pas tous les citoyens ; la communication juridique, très contentieuse, ne les intéresse pas non plus.

Il faudrait inventer une sorte de « forum citoyen » permettant aux gens de poser des questions et de leurs apporter des réponses. Il existe certes de nombreuses institutions participant à l'élaboration de la norme : le Conseil d'orientation pour l'emploi, France Stratégie, le Conseil économique, social et environnemental, etc.

Mais l'accompagnement pédagogique des lois est limité. Or nul ne peut, même avec le plus grand talent, expliquer la « loi travail » en moins de trois minutes. Il faut pourtant bien expliquer son contenu aux citoyens qui ne sont ni juristes ni syndicalistes, sans jeter de doute sur l'impartialité de cette information. On a par exemple dit, à tort, que la loi du 8 août 2016 changeait tout à la rémunération des heures supplémentaires. Or, le droit depuis 2008 renvoyait déjà leur majoration à la négociation, sans qu'elle ne puisse descendre sous les 10 % ; faute de négociation, le taux de majoration devait

rester de 25 %. La « loi travail » a modifié le numéro de l'article dans le code, mais n'y a rien changé sur le fond. Il reste difficile de l'expliquer au citoyen ordinaire et les institutions existantes ne sont pas organisées pour délivrer cette pédagogie.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Du fait de la puissance des réseaux sociaux, la « loi travail » a fait émerger des expressions très motivées, dans lesquelles les sociologues ont reconnu des biais renforçant l'asymétrie d'information. Autrement dit, avec le numérique, les opinions sont renforcées car elles sont alimentées en arguments qui les confortent. Se constituent ainsi des groupes qui se radicalisent et n'ont aucune raison de recevoir des informations qui infirment leur position. La démocratie numérique est-elle une solution pour redonner de l'horizontalité dans notre société, ou un souci supplémentaire en tant qu'elle instaure une forme de « vétocratie » – pour reprendre le terme de Marcel Gauchet ?

Vous avez évoqué les accords de méthode en matière syndicale : doit-on, par ailleurs, multiplier les conférences de consensus ? Est-ce envisageable en matière sociale ou serait-ce vécu par les syndicats comme une provocation ou une tentative de contournement ?

M. Jean-Denis Combrexelle. – Au-delà des conférences de consensus, il faut imaginer des instances, permanentes, déconnectées du Gouvernement et permettant de diffuser des informations utiles. L'université – je suis également professeur associé à l'université Paris I – ne joue pas suffisamment son rôle en matière sociale. Or elle pourrait diffuser une parole d'experts sans encourir la suspicion attachée aux représentants du Gouvernement. Sur des thèmes comme le rôle de la négociation, l'hypothèse d'un contrat de travail unique, l'opportunité d'orienter l'effort, comme en Allemagne, vers les « petits boulots » ou au contraire vers la lutte contre la précarité, les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ont des choses à dire. Pour l'heure, l'université a eu tendance, en matière sociale, à tenir un discours juridico-contentieux. C'est regrettable, car elle pourrait contribuer, non pas à soutenir tel gouvernement ou tel syndicat, mais à enrichir le débat d'idées. Les liens entre l'université et les instances spécialisées – conseil d'orientation pour l'emploi, France Stratégie – méritent d'être développés, et cela présenterait le grand avantage d'éclairer le Parlement.

M. Henri Cabanel, président. – Vous suggérez donc d'enrichir le diagnostic, d'expliquer les enjeux d'une réforme, bien avant la discussion de la loi au Parlement. Autrement dit, la réussite du dialogue social nous impose de fonctionner différemment...

M. Jean-Denis Combrexelle. – Oui car, à défaut, je crains – et je serais le premier à regretter – que la légitimité du Parlement n'en souffre.

M. Henri Cabanel, président. – Nous vous remercions.

Audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, et Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II

(Mercredi 1^{er} février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en abordant spécifiquement le thème de la démocratie participative. Dans l'attente de la prochaine audition au cours de laquelle nous entendrons le Centre de recherches politiques de Sciences Po – le CEVIPOF –, nous avons le plaisir de recevoir deux professeurs des universités spécialistes de la démocratie participative, MM. Loïc Blondiaux et Rémi Lefebvre.

M. Loïc Blondiaux enseigne à Paris I et a notamment écrit un ouvrage sur le « nouvel esprit de la démocratie » dans lequel il plaide pour une valorisation de la démocratie participative. Il en a identifié les principales limites et détaillera ses préconisations pour réussir ces démarches.

M. Rémi Lefebvre est professeur à l'université Lille II. Ses travaux portent notamment sur les débats publics organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) et sur l'évolution sociologique des partis politiques. Il s'est attaché à montrer que l'impératif participatif qui anime les pouvoirs locaux a débouché sur une prolifération de réponses souvent inadaptées.

Vos travaux corroborent notre conviction que les outils ne correspondent pas toujours aux attentes des citoyens car ils sont souvent pensés par les élus, ce qui conduit les citoyens à inventer eux-mêmes ces outils en s'appropriant cet espace de démocratie participative.

Vos travaux, messieurs les professeurs, correspondent au cadre de notre mission, à savoir comment décider plus légitimement et plus efficacement dans la France de 2017.

Messieurs les professeurs, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pendant une dizaine de minutes chacun. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur, M. Philippe Bonnecarrère, puis à l'ensemble de nos collègues.

M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. – En dix minutes, il est compliqué de résumer la situation, les enjeux et les perspectives qu'offre la démocratie participative.

Les enjeux sont nets : nous connaissons une crise majeure de la légitimité et de l'efficacité des institutions traditionnelles de la représentation. La crise de légitimité est documentée : elle génère de la défiance, inédite par son ampleur, de la part des citoyens à l'égard des élus, de l'indifférence qui se traduit par l'abstention, de l'exaspération et de la radicalisation. Cette dernière s'exprime de différentes manières : certaines personnes adhèrent aux programmes de mouvements populistes, « anti-système » ou d'extrême-droite ; d'autres aspirent à d'autres formes de démocratie qu'on ne peut plus négliger. Pour une partie de la population qu'il reste à quantifier et identifier, il y a une allergie, une défiance à l'égard du principe même de la représentation – regardez *Nuit debout* – et une critique de l'élection, remise en cause pour son incapacité à provoquer l'alternance, poussant à réhabiliter l'idée du tirage au sort.

Les citoyens souhaitent des prises de décision plus inclusives, plus horizontales et – fait récent mais significatif – manifestent une volonté d'implication. Nous sommes passés silencieusement dans une « démocratie du faire ». Sur tout le territoire, sans interpellier les autorités politiques, des citoyens prennent en charge des situations, des lieux, des « communs ». Il n'y a pas encore de cristallisation politique de ce mouvement – peut-être ne le veut-il pas – sous une forme politique traditionnelle. Ce mouvement s'oppose à la posture de consommation de la politique par le citoyen, de délégation de la gestion des affaires publiques à des acteurs spécialisés et d'interpellation, au profit d'une posture d'implication.

La crise de légitimité est la source d'une crise d'efficacité : moins légitimes, les autorités politiques sont moins efficaces. La population connaît un sentiment grandissant selon lequel les politiques sont impuissants et échouent à assurer la prospérité et la sécurité des citoyens. Plus grave, ils estiment que le vrai pouvoir est ailleurs, dans les mains d'acteurs non élus. Le pouvoir politique serait aux ordres du pouvoir économique. Ce sentiment se traduit par le succès de thèses complotistes sur internet ou par le sentiment que le clivage entre la gauche et la droite n'a plus de sens ou que l'alternance est limitée, ce qui produit déception et frustration chez les citoyens.

En ce moment crépusculaire de l'histoire de nos démocraties – peut-être est-il plus tard que minuit moins le quart ! –, comme le succès de M. Trump, des forces d'extrême-droite ou « anti-système » le montre, il existe cependant des signes de renouveau démocratique.

Jusqu'à présent, les institutions étaient robustes et résilientes, réussissant à intégrer les critiques, notamment liées au manque de représentativité des ouvriers ou des femmes. Résisteront-elles aux menaces et crises auxquelles elles sont confrontées ? Il y a trois enjeux pour redéfinir la représentation et réinventer d'autres institutions démocratiques.

Premièrement, qu'est-ce que la légitimité d'une décision ? Aujourd'hui, il ne suffit plus qu'elle soit prise par une autorité élue pour être légitime. C'est la manière dont une décision est prise qui fait sa légitimité. Une décision qui n'a pas été concertée, débattue ou discutée par l'ensemble de ceux qu'elle concerne ne peut plus aujourd'hui être considérée comme légitime. C'est un changement d'approche profond et d'attente important.

Deuxièmement, il y a un enjeu à produire des décisions plus intelligentes, mieux adaptées aux situations auxquelles elles sont censées répondre. La contribution ou l'intelligence citoyenne est devenue une donnée majeure. Il est difficile de croire que les experts et les élus détiennent le monopole de l'intelligence et de la vérité. Parier sur l'apport cognitif ou politique des citoyens est un impératif.

Troisièmement, une démocratie repose sur des citoyens actifs et responsables. Nous nous contentons de citoyens consommateurs ou passifs à l'égard des politiques qui les concernent et qui ne se réveillent que pour se révolter. Impliquer les citoyens au maximum dans la production des politiques publiques me semble un impératif pour la démocratie et sa vitalité.

Se dessine un processus de représentation plus démocratique, plus inclusif qui ne se limite pas à une délégation par la voie de l'élection. Cela passe par un retour de l'imagination politique : on redécouvre des institutions, des procédures, des notions refoulées de notre histoire politique. Nous avons fini par considérer que la démocratie ne reposait que sur l'élection, la représentation puis sur les partis politiques. Des procédures font l'objet d'une réhabilitation théorique et politique, comme le tirage au sort ou le mandat impératif, bien que prohibé par la Constitution, dans des organisations, à l'instar du parti Pirate qui le met en œuvre : les représentants ne peuvent pas être complètement autonomes. Le pouvoir de révocation des élus, qui existent dans certains États américains, est à nouveau envisagé. Il en est de même de l'initiative citoyenne à travers le droit de pétition ou l'initiative référendaire ; de plus en plus de pays ouvrent ce droit : aux Pays-Bas, le référendum sur l'Ukraine a été lancé par une initiative citoyenne. Le droit de pétition retrouve de l'actualité, notamment sur certaines plateformes qui facilitent leur mise en œuvre.

Un ensemble de propositions citoyennes existe pour la désignation de candidats par les citoyens. La *primaire.org* proposait de désigner un candidat *via* une plateforme numérique : près de 100 000 citoyens y ont participé. Le collectif *Ma voix* se propose d'envoyer à l'Assemblée nationale des « députés augmentés » qui répondraient à un mandat impératif. Au moins un candidat à la primaire de gauche a repris l'idée d'un Sénat citoyen avec des membres tirés au sort. Cette effervescence souligne que ces procédures très anciennes reprennent de l'actualité.

Il faut souligner la richesse, la diversité et la sophistication de l'offre participative. Aujourd'hui, des technologies assistées par le numérique permet de repenser l'association des citoyens à la fabrication des lois. À la fin de 2015, plus de 30 000 citoyens ont déposé plus de 80 000 contributions sur le projet de loi pour une République numérique. On peut imaginer la systématisation de cette consultation au même titre que celles des groupes d'intérêts.

Le système *Vox* fait ce travail nécessaire d'éducation populaire en matière électorale. Des plateformes innombrables de dialogue entre élus et citoyens, comme *democracyOS* ou *Stig*, permettent à ces derniers de faire des propositions afin qu'elles soient discutées, éventuellement votées, puis transmises aux élus. Il existe aussi des plateformes de recueil de plaintes ou de contributions des citoyens, avec des dispositifs cartographiques qui changent l'action publique.

Sous des formes plus traditionnelles, les technologies offrent la possibilité de prendre des décisions au consensus, d'animer les débats, de faire véritablement de la démocratie participative. Ce n'est plus une question d'outils ; il existe des professionnels que je forme d'ailleurs dans mon master d'ingénierie à la concertation à la Sorbonne. Les outils existent, même avec leurs limites. Il s'agit donc d'une question de volonté politique.

Des expériences deviennent significatives, comme le budget participatif parisien...

Mme Sylvie Robert. – Ou celui rennais !

M. Loïc Blondiaux. – Il en existe plusieurs effectivement, à Grenoble ou à Metz également. Cet outil se fonde sur la contribution et l'apport des citoyens, sur leur assentiment et le vote.

À l'échelle internationale, plusieurs procédures existent, par exemple en Islande mais aussi en Estonie où le droit de pétition en matière législative fonctionne. J'ai été garant pour le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) d'un atelier citoyen commandé par un ministère afin de définir sa politique sur le *big data* en santé : l'idée était de ne pas écouter que les experts mais aussi des citoyens éclairés.

S'ajoutent les dispositifs traditionnels de la démocratie participative qui sont à sauvegarder, comme la Commission nationale du débat public (CNDP) ou autres procédures de dialogue environnemental.

Parmi les limites et obstacles, j'en pointerai trois.

Le principal obstacle réside dans notre culture politique de la participation : les élites techniciennes et politiques n'ont pas été formées à la participation. Il leur a été inculqué qu'elles détenaient la vérité par leur système de sélection propre. Elles perçoivent la participation citoyenne comme une menace, par peur des risques de débordement et de contestation, ou comme une perte de temps car ils pensent avoir les solutions.

L'arrière-plan culturel des citoyens et la manière dont ils sont formés – ou plutôt déformés – à l'école, faute de confiance en eux, de formation à la prise de parole et à la coopération, ne les incitent pas à jouer leur rôle, contrairement à des pays scandinaves où la responsabilité citoyenne est acquise plus tôt.

Le deuxième problème concerne tous les dispositifs, y compris les outils numériques, et porte sur le problème de représentativité sociologique et politique. Aucun dispositif ne peut prétendre à une représentativité supérieure à celle des élus, alors même que cette dernière peut elle-même être critiquée. En effet, à l'échelle locale, un maire élu par 10 à 15 % de la population en âge de voter pose question. Il en est de même du Président de la République, au regard de l'abstention et de son score au premier tour quand il rassemble 10 % des personnes en âge de voter.

Il existe un problème de représentativité des élus et des dispositifs de démocratie citoyenne, lesquels ne parviennent pas souvent à faire mieux que la traditionnelle démocratie représentative. Il est impératif de ne pas oublier ceux qui spontanément ne participent pas, notamment sur internet dont l'usage n'est pas totalement développé, ce qui empêche une partie de la population de s'exprimer sur les plateformes créées à leur intention. L'élection et les corps intermédiaires restent donc des acteurs centraux.

La troisième difficulté tient à l'échelle. La plupart de ces dispositifs n'est pas formatée à la bonne échelle : ils sont micro-locaux ou ils s'adressent aux seuls riverains alors que les décisions à prendre concernent des collectivités plus vastes. Il faut reformater à chaque fois l'échelle de la participation en fonction du public concerné par la décision. Il existe un problème de conception à l'échelle nationale ou mondiale, faute d'une représentation démocratique à ces niveaux.

En conclusion, ces problèmes sont majeurs et forts face à la diffusion de ces instruments de la démocratie participative. Pourtant, avons-nous le choix ? Ces dispositifs peuvent être la « dernière cartouche » pour les représentants traditionnels qui sont contestés de toute part, y compris lors de l'élection. Ils n'ont pas intérêt à la brûler.

Mon premier conseil : n'avoir recours à ces dispositifs qu'avec la volonté politique d'associer les citoyens et non de les utiliser pour un objectif de communication, au risque de créer plus de frustration que de confiance. Il faut avoir la volonté de rendre des comptes et de se justifier auprès des citoyens des suites données à leurs contributions.

Deuxième préconisation : il faut être attentif aux détails avec un minimum de moyens. La démocratie est coûteuse et demande du professionnalisme avec des dispositifs robustes. Par exemple, pour une assemblée, consulter les citoyens sans avoir les moyens humains d'analyser le matériau qu'elle reçoit manque l'objectif car la parole des citoyens tombe dans un « triangle des Bermudes ».

Je conclus en laissant le soin à Rémi Lefebvre de compléter. Nous n'avons plus d'autre choix que de réfléchir et innover : minuit moins le quart est passé !

M. Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II. -Comme mon collègue, je considère que la démocratie se trouve aujourd'hui dans une situation très critique, même si apparaissent çà et là des ferments de renouveau, qui laissent un certain espoir.

Je partirai de ce lieu commun qu'est la crise de la représentation. En réalité, est-ce la représentation qui est contestée, en tant que mécanisme de production de légitimité, ou les représentants ? Selon moi, ce sont les deux à la fois, mais d'abord les représentants ! Il existe un désir de démocratie participative, mais surtout une aspiration à une meilleure démocratie représentative.

Nous constatons tout d'abord une crise de la représentativité électorale des élus. Pendant longtemps, on a affirmé que l'abstention était plus faible au niveau local qu'à l'échelle nationale, comme le montrait l'élection des maires. Or tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les taux de participation aux élections municipales baissent de scrutin en scrutin ! Les communes ne sont plus l'« eldorado » de la démocratie locale, et je n'évoquerai même pas les échelons départementaux et régionaux...

Ensuite, se produit une crise très préoccupante de la représentativité sociale des élites politiques. Nous observons une « hyper professionnalisation » du personnel politique, un phénomène qui est certes ancien, mais qui s'est accentué récemment. De plus en plus, la politique est considérée comme une carrière et nos élus ont été auparavant les collaborateurs d'autres élus, par exemple des assistants parlementaires. En outre, ce phénomène joue également au niveau local. Les travaux de Luc Rouban, notamment, montrent que les élites locales dites « de proximité » sont de moins en moins représentatives socialement. Parmi les élus locaux, il y a de moins en moins d'ouvriers et de plus en plus de fonctionnaires territoriaux. La crise du politique est donc aussi une crise de la capacité des élus à représenter mimétiquement les habitants.

Il existe aussi bien sûr une crise des résultats. Concrètement, les politiques ne parviennent pas à résoudre les problèmes. Ils représentent mal les habitants, au sens où ils ne parviennent pas à défendre leurs intérêts et à exprimer leurs attentes.

Enfin, comme Marcel Gauchet l'a souligné avant moi, nous observons une crise de la représentation de la société. Ce que l'on attend des représentants, c'est qu'ils donnent une image de la société, c'est-à-dire qu'ils produisent des diagnostics et incarnent un discours dans lequel les citoyens puissent se reconnaître. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Y a-t-il pour autant une crise du mécanisme représentatif ? La question est centrale. Les citoyens attendent-ils plus que de meilleurs représentants ? Veulent-ils participer au-delà de l'élection ?

Depuis la Révolution française, nous considérons que la représentation, c'est l'élection. Or cette dernière peine de plus en plus à produire de la légitimité. Elle est confrontée à l'abstention et ne produit que des alternances sans alternative ; cela fait le jeu des forces politiques qui portent des solutions plus radicales et contestent l'homogénéisation de l'offre politique. Pour certains chercheurs, nous sommes même entrés dans un processus de « dé-démocratisation »...

Aujourd'hui, les citoyens jugent très majoritairement que les hommes politiques sont impuissants, qu'ils ne peuvent rien faire, qu'ils ont abdiqué. Ils sentent que le pouvoir réel, notamment économique, s'est déconnecté du champ électoral, et que le jeu politique tourne à vide. On vote, certes, mais cela ne compte pas ; l'important, ce sont les agences de notation, les institutions internationales ou les lobbys bancaires, comme on l'a vu ces dernières années. Au fond, le lieu politique devient un lieu vide, où des professionnels de la politique s'agitent pour conquérir un pouvoir qui ne représente plus rien.

Marcel Gauchet a affirmé que l'on avait tout essayé en matière de démocratie participative et que, au fond, celle-ci ne fonctionnait pas. Je n'ai pas du tout le même diagnostic ! Selon moi, on n'a pas essayé grand-chose. Les dispositifs se sont certes multipliés ces dernières années, mais, pour l'essentiel, ils ne donnent guère de grain à moudre aux citoyens. On en déduit que la démocratie participative ne fonctionne pas, alors même que l'on n'honore pas cet idéal et que, le plus souvent, les élus instrumentalisent les dispositifs mis en œuvre.

Les travaux menés par les chercheurs montrent en effet que les dispositifs institutionnels de participation sont canalisés, cadrés, étouffés. En la matière, l'exemple le plus éloquent est celui des conseils citoyens, créés, dans le cadre de la politique de la ville, par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite « Loi Lamy ». Ces conseils sont encadrés par un cahier des charges, qui limite l'usage du tirage au sort, et ils n'ont aucun pouvoir. Les élus ne leur donnent pas véritablement de prérogatives et parfois même les délégitiment. Aussi, le dispositif agonise avant même d'avoir pu se développer !

En fait, la démocratie participative en France est avant tout pensée comme une politique de l'offre. Ce sont les élus qui organisent et offrent la participation. J'enseigne également à Montréal, et quand je présente à mes collègues ou à mes étudiants québécois les conseils de quartier, ils me disent que ceux-ci ne sont pas du tout de la démocratie participative. En effet, celle-ci suppose l'autonomie des citoyens. Elle est une capacité des citoyens à s'auto-organiser, indépendamment du pouvoir des élus.

Les conseils de quartier sont également prisonniers du piège de la proximité. D'un côté, on reproche à la participation d'offrir une prime aux intérêts particuliers, de l'autre, on ne fait de la concertation que sur des enjeux micro-locaux ! Comment s'étonner alors que se développe le *nimby* (« *not in my backyard* ») ou le « syndrome de la crotte de chien », comme on l'appelle souvent ? En outre, on ne pose pas les questions à l'échelle où elles devraient se poser, par exemple à l'échelle intercommunale.

Il est temps, pour ne pas dévoyer cette belle idée de démocratie participative, de faire confiance aux citoyens et de prendre le risque d'instances qui soient moins contrôlées et canalisées. Il faut créer des « tables de quartier » plus que des conseils citoyens et promouvoir des fonds d'interpellation citoyenne, afin que les associations puissent disposer de moyens et ne pas être obligées de quémander auprès d'un pouvoir local qui très souvent, hélas, fait un usage clientéliste des subventions.

La démocratie participative n'en est qu'à ses balbutiements. Elle doit être renforcée, y compris en s'inspirant d'expériences qui se développent en dehors des dispositifs institutionnels. Il faut lui donner plus de prérogatives et de moyens. Il faut multiplier les expériences de budgets participatifs, qui sont aujourd'hui en France au nombre d'une trentaine, mais dont la portée est limitée, ainsi que les dispositifs de « mini-publics », comme les jurys et les conférences de citoyens, qui peuvent enrichir la décision à tous les niveaux.

La demande sociale de participation existe-t-elle ? On affirme souvent que, dans ces dispositifs, on retrouve toujours les mêmes personnes. Pour reprendre les termes de Marcel Gauchet, est-il alors nécessaire de passer d'une démocratie de professionnels de la politique à une démocratie de militants ?

Le problème est que, aujourd'hui, ces dispositifs ne sont pas assez sensibles aux mécanismes d'exclusion des milieux populaires. Certes, la déshérence politique des milieux populaires n'est pas propre à la démocratie participative. Elle concerne aussi la démocratie électorale. On parle beaucoup de la droitisation des milieux populaires. Les ouvriers votent certes à 50 % pour le Front national, mais beaucoup d'entre eux ne participent pas à l'élection. Le premier comportement politique des catégories populaires, c'est l'abstention. Bien entendu, la crise des partis de gauche, qui offraient des médiations importantes pour politiser les milieux populaires, est l'une des causes de ce phénomène.

Il n'y a aucune fatalité à que les dispositifs participatifs soient investis uniquement par des citoyens à fort capital culturel ou politique. Le pari d'une démocratie participative inclusive peut être tenu, si l'on s'en donne les moyens et si l'on accompagne et forme les citoyens.

Pour ma part, je crois beaucoup au tirage au sort. Même s'il ne s'agit pas d'une méthode magique, il permet de diversifier la composition sociale

des dispositifs et d'aller chercher des exclus de la politique. La tâche n'est pas simple : on ne peut forcer les citoyens à participer – en général, seule une personne sur dix accepte –, puis les défections sont plus importantes dans les collèges qui ont été tirés au sort que dans ceux qui reposent sur le principe du volontariat.

Le tirage au sort suppose de l'ingénierie, de l'accompagnement et de la formation. Si l'on ne s'en donne pas les moyens, l'expérience échoue, ce qui nourrit l'idée que la démocratie participative ne marche pas. Toutefois, cela peut fonctionner : certains citoyens tirés au sort se politisent et, surtout, renouvellent les processus décisionnels en apportant quelque chose d'intéressant. Face à la démocratie participative, les élus disent souvent : « tout cela pour ça ! » Or il existe une vraie valeur ajoutée cognitive de la participation politique. Pour avoir observé des jurys citoyens, je pense qu'ils apportent vraiment quelque chose, y compris d'ailleurs de l'affect et de l'indignation.

Le vrai obstacle à la démocratie participative est la crainte des élus d'être dépossédés de leur pouvoir par les citoyens. Néanmoins, il ne s'agit pas de pointer uniquement les représentants : on observe le même phénomène chez les experts ou les architectes, par exemple. La culture de la participation est faible en France. Nous voyons l'élection comme une onction.

Je veux évoquer aussi l'intérêt général. Celui-ci est souvent invoqué contre les intérêts particuliers. Dans les années 1960, à l'époque du pouvoir gaulliste, on avait une vision transcendante de l'intérêt général, qui était défini par les grands corps de l'État... C'est fini ! Ne mythifions pas l'intérêt général d'hier : il était une forme de violence politique et symbolique. Aujourd'hui, les citoyens ne l'acceptent plus, notamment parce que le niveau de conscience politique, d'information et d'exigence d'une partie de la population s'est élevé. Les citoyens sont moins dupes des artifices de la communication politique.

La démocratie participative doit être une réponse aux attentes nouvelles de la société, au risque de marginaliser ceux qui ne sont pas dans ces dispositifs. C'est comme dans les primaires qui sont un outil de démocratisation de la sélection des candidats mais produisent les mêmes effets censitaires : votent plutôt des citoyens diplômés, urbains et intégrés socialement.

Pour conclure, je suis très conscient des écueils de la participation politique, mais je pense que les démocraties occidentales n'ont pas le choix, car la légitimité des formes de représentation traditionnelles est structurellement affaiblie.

M. Henri Cabanel, président. – Nous vous remercions, messieurs les professeurs, pour ces propos liminaires.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie également les deux intervenants pour leur propos qui nous ouvrent de nombreuses pistes de réflexion.

Toutes les personnes présentes à cette audition ont conscience des difficultés rencontrées par notre système démocratique.

Vos constats me semblent à la fois pertinents et désespérants. Je souhaiterais ajouter un exemple complémentaire à votre présentation : les anciens collaborateurs parlementaires accèdent plus facilement aux fonctions électives car ils en connaissent les codes et le mode d'emploi.

Toutefois, derrière ces constats très pessimistes, pourriez-vous nous donner des exemples concrets de dispositifs démocratiques qui donnent satisfaction ?

Mme Françoise Gatel. – Je rejoins ma collègue : chacun d'entre nous ressent la nécessité d'agir face au « crépuscule de la démocratie » que vous évoquez. Je souhaiterais cependant que notre mission d'information dépasse ce simple constat et aide à construire de nouvelles pratiques politiques.

Je ne partage pas votre point de vue sur « l'autonomie » qu'il serait nécessaire de laisser aux citoyens. Les élus n'ont pas peur de céder leur pouvoir de décision aux citoyens. À l'inverse, ils doivent les consulter et travailler en association avec eux. Je rappelle que, dans notre système représentatif, seuls les élus rendent des comptes car ils sont responsables de la décision politique et de la gestion financière. Dès lors, quelle sont vos propositions pour mieux concilier l'autonomie des citoyens et la responsabilité politique et financière des élus ?

J'observe, comme vous, la hausse du niveau d'éducation. Toutefois, le vrai problème réside dans le repli sur soi des citoyens, qui se considèrent avant tout comme des individus. Ils font part de leurs propres exigences et attendent des élus qu'ils règlent leurs besoins personnels. C'est ce que vous appeliez « le syndrome de la crotte de chiens ». Comment rénover nos pratiques démocratiques dans ce contexte ?

Enfin, je pense, comme monsieur Remi Lefebvre, que nous sommes confrontés à un problème de représentativité des élus. Je rappelle que, lors des élections municipales de mars 2014, à l'heure où nous commençons à anticiper les effets de la réforme du cumul des mandats, de nombreux maires étaient des « apparatchiks » d'un parti ou les collaborateurs d'un élu.

Mme Sylvie Robert. – Nous sommes, pour reprendre vos mots, à un moment crépusculaire de notre système politique. Les citoyens ont l'impression que les choses n'avancent pas ou que les décisions prises ne sont pas efficaces.

J'ai constaté, dans vos propos, un paradoxe, que nous rencontrons également en tant qu'élus locaux : les dispositifs participatifs ne s'improvisent pas, ils demandent rigueur et méthode. Dès lors, qui peut

accompagner les élus dans l'organisation de ces démarches participatives ? Des universitaires ?

Je trouve que l'image du « syndrome de la crotte de chien » - selon laquelle les citoyens souhaiteraient seulement s'exprimer sur des problèmes personnels - est réductrice. Aujourd'hui, les citoyens sont à la fois exigeants et éclairés, comme le montrent les débats sur les questions énergétiques. Certains semblent toutefois indifférents à la chose publique.

Je vous rejoins sur les limites de nos dispositifs participatifs, et notamment en ce qui concerne les conseils de quartier. Ces dispositifs nécessitent une ingénierie spécifique que certains acteurs publics n'ont pas les moyens de financer. Plus généralement, quelles sont les conditions de réussite de ces mécanismes participatifs ?

Enfin, il me paraît nécessaire de distinguer le niveau local du niveau national. À l'échelle locale, nous pouvons plus facilement lancer des expérimentations et les évaluer, à l'image des budgets participatifs. À l'échelle nationale, je partage votre diagnostic sur le « crépuscule de la démocratie » mais je pense que nous devons être encore plus inventifs. Je ne crois pas que le tirage au sort des sénateurs soit une réponse.

M. Loïc Blondiaux. - La réussite des dispositifs participatifs dépend des procédures mises en place mais également de la volonté politique des acteurs. Lorsqu'elles sont organisées par des gens qui n'y croient pas, même les meilleures procédures n'auront aucun effet.

Les élus doivent avoir la volonté d'inclure les citoyens pour des choix essentiels qui n'ont pas été tranchés lors des élections ; je continue d'ailleurs de penser que les élus doivent avoir le dernier mot. Les procédures participatives doivent ensuite être adaptées aux enjeux soulevés et aux profils des citoyens.

Il me semble également important d'abaisser les seuils du droit d'initiative citoyenne, tant au niveau national qu'au niveau local, et se rapprocher ainsi du système suisse.

De même, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a lancé un atelier citoyen sur les données de santé. Les participants, qui n'avaient aucune idée préconçue, se sont hissés à la hauteur des enjeux et ont produit un avis dont la portée politique est réelle.

Les consultations citoyennes pourraient être généralisées sur les projets de loi les plus importants, comme le suggère d'ailleurs M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Les consultations organisées sur la plateforme « Parlement & citoyens » donnent d'ailleurs un bon exemple.

En cas de controverses, le débat doit être organisé par une autorité tierce et impartiale. La Commission nationale du débat public (CNDP) peut désormais nommer un « garant » lors des consultations qu'elle organise,

dispositif que j'avais soutenu au sein de la « commission Richard » qui a rédigé, en 2015, le rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider ». Sans « garant », la collectivité territoriale est à la fois juge et partie lorsqu'elle organise un débat.

Aujourd'hui, quand les élus rencontrent des difficultés, ils s'ouvrent aux citoyens, aux sciences sociales et à des personnes ayant développé des méthodes pour changer le mode d'action de l'administration. Tel est le cas des initiatives de l'organisme « 27^{ème} région » ou de « Partenariat pour un Gouvernement Ouvert ». Ces « laboratoires » produisent des effets rapides et efficaces sur les politiques publiques. Ils conduisent à changer le logiciel de la prise de décision.

Tous ces dispositifs ne forment pas une politique de démocratie « prête à l'emploi » : il n'y a pas de recette miracle.

Il y a autant de dispositifs que de dimensions de la démocratie participative. Nous constatons de nombreuses expériences réussies, notamment à l'échelle internationale. Nous pouvons citer l'Irlande, l'Islande, l'Estonie ou encore la région de Toscane, qui a mis en place l'autorité régionale de garantie et de promotion de la participation.

Je souhaiterais, enfin, évoquer des débats plus généraux. Contrairement au professeur Marcel Gauchet, je ne crois pas que le citoyen est un être individualiste, demandeur de droit, voire une menace pour la décision collective. Ce sont nos sociétés qui font en sorte que les individus ne soient que des consommateurs et des électeurs dans la sphère politique.

On n'a pas donné la possibilité aux citoyens de s'impliquer dans les processus politiques. Les dispositifs tels que les jurys citoyens ont permis de constater qu'au contraire, ils peuvent, sans appétence politique au départ, se responsabiliser, se hisser à la hauteur des enjeux pour produire du jugement politique informé et fondé. Sinon, si on pense que les citoyens sont incapables de produire des décisions intelligentes, il faut renoncer à la démocratie.

Ces dispositifs de participation doivent ainsi produire des effets positifs en conduisant au réveil des citoyens. Par qui ces démarches doivent-elles être accompagnées ? Il existe de plus en plus de professionnels de la concertation, en dehors mais aussi au sein des collectivités territoriales, et j'en forme moi-même dans mon master. Ces personnes doivent être respectées et disposer des moyens nécessaires, alors qu'elles sont souvent en « porte à faux », entre le marteau et l'enclume. En effet, les citoyens considèrent qu'ils sont du côté du pouvoir local tandis que les élus se méfient d'eux puisqu'ils se font les porte-paroles des citoyens. Il faut leur donner des marges d'autonomie et rappeler la volonté politique. Il est également nécessaire que le directeur général de l'administration ou le directeur général des services ainsi que les principaux élus de la collectivité

territoriale expriment leur confiance et manifestent leur soutien, de façon réitérée, dans ces processus participatifs pour qu'ils fonctionnent.

Cette culture doit encore se développer, notamment au niveau national où l'indifférence reste majeure. Selon vous, le tirage au sort pour désigner les sénateurs n'est pas une solution. Mais ce mode de désignation pourrait concerner cent citoyens qui siègeraient aux côtés d'autres sénateurs élus. Le mode d'élection devrait, toutefois, être revu, mais c'est un autre débat et le Sénat dispose d'ailleurs de tous les moyens constitutionnels pour empêcher qu'une telle évolution s'opère sans son accord, sauf à réaliser un coup de force...

Quoi qu'il en soit, la présence de cent citoyens tirés au sort au Sénat ne contribuerait-elle pas à changer les choses ? Cela mériterait d'être tenté à mon sens. Leur mandat pourrait être moins long, ils devraient être formés et disposer des éléments d'informations nécessaires, comme les élus qui ne sont d'ailleurs pas, eux non plus, des experts de tous les sujets.

Madame Bouchoux, la question que vous posez est essentielle, on n'a pas assez réfléchi à ce que pourrait être le statut de l' élu, à la façon d'appréhender le métier de politique. Certains élus deviennent des professionnels, « condamnés » à poursuivre leur carrière politique. On pourrait faire comme dans certains pays et prévoir que les anciens élus puissent accéder à des fonctions dans certains corps d'inspection. En tout état de cause, la fin du cumul des mandats dans le temps est, selon moi, un impératif directement lié aux sujets que nous traitons.

M. Rémi Lefebvre. – Je souhaiterais ajouter que la redevabilité des élus vis-à-vis des citoyens pose également problème. Dans quelle mesure les élus rendent-ils compte de leurs actions ? Les élections législatives, par exemple, sont « écrasées » par l'élection présidentielle. Les élections régionales et départementales sont de plus en plus nationalisées, on ne parle plus des enjeux relevant de leur niveau local. C'est encore pire pour les élus intercommunaux, la démocratie représentative reste introuvable à cet échelon territorial. Le mécanisme représentatif est grippé. Seul le président de la République conserve une forme de redevabilité vis-à-vis des citoyens, avec une « démocratie négative » où le sortant n'est pas réélu.

Comme Loïc Blondiaux, je considère que les structures qui s'engagent dans des démarches participatives doivent être accompagnées ; il faut prévoir des fonds qui, comme en Toscane, permettraient de soutenir financièrement les collectivités territoriales qui souhaiteraient se lancer mais qui ne disposeraient pas des moyens nécessaires pour se doter de services dédiés ou avoir recours à des consultants ou bureaux d'études spécialisés.

En outre, ne conviendrait-il pas de développer un cadre juridique plus contraignant en termes de participation des citoyens ? Ce qu'impose la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avec les conseils de quartiers reste très large, de même que les conseils de développement qui,

prévus dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe »), devaient disposer de moyens mais cela demeure très vague. Ne faudrait-il pas, par exemple, prévoir l'obligation d'instaurer des jurys citoyens auprès d'un certain nombre d'instances pour évaluer les politiques publiques, y compris au niveau des collectivités territoriales ?

Vous avez trouvé que nos présentations étaient négatives mais de nombreuses propositions pour améliorer le système actuel existent, notamment pour éviter la professionnalisation et le cumul des mandats dans le temps. Je suis personnellement favorable au tirage au sort à tous les niveaux de représentation et je suis convaincu que cette idée va mûrir, même si elle semble encore farfelue pour certains et a pour biais le fait de ne pas créer d'assentiment. Il s'agirait d'injecter du tirage au sort dans des instances où la représentation resterait, malgré tout, principalement fondée sur l'élection. C'est le bon équilibre entre les deux qu'il faut trouver, avec une représentation la meilleure possible et le développement d'une participation citoyenne.

M. Bernard Vera. – Tout en ayant également trouvé vos présentations pessimistes, je partage l'idée que nous n'avons plus le choix. Il est essentiel de retrouver la légitimité de la décision, même lorsque celle-ci découle des engagements pris par un élu. Cela implique de développer la participation des citoyens et de l'ensemble des acteurs dans la prise de décision.

Je suis également d'accord pour dire que tout dépend de l'offre politique proposée par les élus. Toutefois, force est de constater que les pratiques actuelles de démocratie participative restent limitées. Je suis donc un peu gêné de vous entendre dire qu'il convient d'aller encore plus loin, vers une autonomie des citoyens. Cela ne me pose pas de problème en soi mais on a déjà du mal à développer les dispositifs participatifs, à permettre la co-élaboration des décisions. Dans un premier temps, nous pouvons éviter de limiter nos processus de consultation existants aux simples « sujets de trottoirs » ; mon expérience des conseils de quartiers dans une petite commune de 3 600 habitants m'a permis de dépasser ces thèmes pour aborder des enjeux plus larges comme l'intercommunalité ou le budget. Aussi, même si j'entends qu'il est nécessaire d'aller plus loin, comment faire pour développer l'autonomie des citoyens ? Par exemple, les budgets participatifs concernent aujourd'hui essentiellement des aménagements de proximité.

M. René Danesi. – En tant que sénateur du Haut-Rhin, je suis frontalier de la Suisse. Ayant été maire d'une petite commune de 300 habitants pendant plus de 40 ans mais aussi président d'une communauté de communes, je n'ai, pour ma part, pas eu besoin de démocratie participative ; chaque habitant pouvait me joindre facilement lorsqu'il avait quelque chose à me dire, le plus souvent d'ailleurs lorsqu'il y

avait un problème ! Cette démocratie « à l'ancienne », où chacun peut aisément s'exprimer, fonctionne pour des petites collectivités, même s'il est vrai que la fermeture des cafés ont rendu les choses plus difficiles. Mais tout se complique surtout pour les collectivités territoriales de plus grande échelle.

Pour autant, j'ai toujours milité en faveur de la pétition et du referendum d'initiative locale. Je regrette que le dispositif existant soit tellement encadré d'un point de vue juridique qu'il est difficilement utilisable.

Toutefois, « tout ce qui brille n'est pas or ». En tant que voisin de la Suisse, je constate que, si les citoyens sont souvent consultés par la voie du referendum, la participation ne dépasse généralement pas la moitié des électeurs. En France, les électeurs ne se déplacent pas parce qu'ils ne sont pas contents, en Suisse c'est au contraire parce qu'ils le sont, alors que le taux de chômage est très faible et que l'économie fonctionne bien. Il existe, bien entendu, quelques exceptions, la participation a, par exemple, été bien plus élevée lors du referendum sur l'interdiction de construire de nouveaux minarets ou celui relatif à l'instauration de quotas de travailleurs étrangers. Ces referendums n'ont d'ailleurs pas manqué de provoquer la désapprobation de l'Union européenne, même si la Suisse n'en est pas membre puisqu'elle a refusé de l'intégrer en raison de la politique agricole. Bruxelles a fait pression sur le Gouvernement suisse pour limiter l'impact du referendum sur les quotas de travailleurs étrangers afin de préserver le principe de libre circulation des biens et des personnes. Cela aura des conséquences, le Gouvernement suisse hésitera probablement avant de demander un nouveau referendum.

La réalité est aussi, comme je l'ai vécu dans le Haut-Rhin, qu'il est de plus en plus difficile de trouver des candidats compétents et disposés à servir l'intérêt général. Ainsi, dans mon département, deux des 377 communes ne parvenaient pas à boucler de liste pour les élections municipales et risquaient d'être fusionnées avec une commune voisine. Les difficultés à trouver des personnes susceptibles de s'engager apparaissent également dans les associations mais aussi parmi les sapeurs-pompiers. Il y a moins d'engagement, moins d'intérêt pour la chose publique. Par contre, les individus sont toujours disposés à s'opposer à un projet en signant une pétition.

La question du renouvellement des personnes ne concerne pas uniquement le milieu politique, elle touche l'ensemble des élites. Où est l'ascenseur social ? Il est vrai que les fonctions électives sont occupées par nombre d'anciens assistants parlementaires par exemple, mais c'est aussi parce que d'autres catégories d'individus, pourtant intéressés par la vie publique, ne souhaitent pas s'engager au regard des contraintes et de la faiblesse des résultats obtenus.

D'ailleurs, notre démocratie est en crise en raison d'un manque de résultats, les citoyens ayant l'impression que les choses sont les mêmes quel que soit le sens du vote. Pourquoi ? Parce que les décisions sont, en réalité, prises à *Wall Street*, à *la City*, mais aussi à Bruxelles. Les Français se demandent à quoi servent leurs élus face, par exemple, à la délocalisation de leurs emplois. L'ouvrier français est ainsi mis en concurrence avec d'autres ouvriers dans d'autres pays, ce qui permet, au prix de l'exploitation de l'ensemble de la chaîne, d'avoir un jean à 10 euros. En outre, on fait venir des salariés étrangers, qui concurrencent les salariés français sur place, pour pouvoir consommer moins cher.

Sans être aux extrêmes politiques, certaines personnes me demandent à quoi je sers en tant que sénateur.

Vous n'avez pas évoqué les médias qui pourtant devraient concourir à l'exercice de la démocratie. À l'inverse, en lisant vingt journaux, vous lisez dix-huit fois la même chose : c'est la pensée unique ! Sans aucune gêne, les experts – les mêmes qui disaient que l'économie britannique s'effondrerait dans la semaine qui suivrait le Brexit – ont expliqué huit jours après le contraire. Les médias jouent un rôle dans le fait de décrédibiliser la démocratie. Les sondages montrent que si les élus nationaux ont 11 % de confiance, les médias atteignent à peine 24 % tandis que les élus locaux restent au-dessus des 50 % car ils peuvent être interpellés directement par les citoyens.

Je ne crois pas à l'alternative de la démocratie participative sur internet. Les personnes concernées sont peu nombreuses : après avoir pris le pouvoir économique dans le cadre de la mondialisation, elles veulent prendre le pouvoir politique pour éliminer les élus politiques les plus anciens dont je fais partie.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pour rester raisonnable, je poserai deux questions précises. Dans la gamme de tous les instruments participatifs existant, lesquels nous recommanderiez-vous plus particulièrement, au niveau local comme national ? Pour vous, le numérique est-il « l'eldorado » de la démocratie participative de demain avec les *civic techs* comme avenir de la démocratie participative ou est-ce seulement un outil parmi d'autres, du fait notamment des biais de motivation susceptibles d'être engendrés ?

M. Henri Cabanel, président. – Vous avez parlé du statut de l' élu. Pourriez-vous préciser ?

M. Rémi Lefebvre. – Par hypocrisie, on dit que le statut de l' élu n'existe pas alors qu'il y a des dispositions statutaires. Ce déni permet de ne pas aborder cette question de peur de donner l'impression d'améliorer la situation des élus et de banaliser le métier d' élu. D'où des arrangements, comme cumuler sa fonction de maire avec un poste d' assistant parlementaire à temps partiel...

Je suis pour augmenter les élus, limiter le cumul des mandats dans le temps et leur proposer des formations pour assurer des débouchés. Cette limitation du nombre de mandats doit être promue en contrepartie de l'amélioration du statut de l' élu, comme la rémunération des élus en milieu urbain...

M. Henri Cabanel, président. - ... ou rural !

M. Rémi Lefebvre. - Oui, les élus locaux ne sont pas assez indemnisés. Cette question doit donc être posée dans le débat public.

S'agissant de la proximité à conserver en matière de démocratie participative et de la « démocratie à l'ancienne », je ne dis pas, en critiquant la « démocratie de la crotte de chien », que la participation ne doit pas être prise avec les attentes des citoyens. Justement, pour moi, l' élu n' est plus forcément un élu de proximité. La proximité a changé, ne serait-ce que par la fermeture des cafés évoquée tout à l' heure. La mythologie de l' imagerie villageoise et du maire de proximité est contredite pas la réalité. C' est la raison pour laquelle les élus se lancent dans la démocratie participative. Même dans les petites communes, les élus ne voient plus la population qui ne se rend plus dans les manifestations locales et qui, en raison de la périurbanisation, peut avoir des attaches locales très faibles avec leur lieu de résidence. Le taux de notoriété des élus locaux baisse comme le niveau d' autochtonie. Des habitants ne veulent pas participer à l' échelle micro-locale, faute d' intérêt. Il faut une offre de participation multi-niveaux.

Je suis favorable à assouplir les conditions d' organisation des référendums locaux et le référendum d' initiative citoyenne.

M. Rémi Lefebvre. - La participation aux dispositifs démocratiques prend du temps. Il faut tenir compte de l' activité professionnelle des citoyens, de leur vie familiale et de leurs loisirs tout en dégagant un temps de participation politique.

Je crois en la réflexion sur le « crédit-temps », un droit donné aux citoyens pour participer, notamment aux conseils citoyens de la politique de la ville. Aujourd' hui, les personnes retraitées sont très présentes dans ces dispositifs car elles ont du temps et des moyens. Il faut intégrer cette variable du temps à nos réflexions.

M. Loïc Blondiaux. - Il est en effet indispensable de rendre possible une certaine disponibilité des citoyens, ce qui, dans le contexte socio-économique actuel, est très compliqué.

Toutefois, il faut aussi reconnaître un droit à l' indifférence des citoyens. Ceux-ci ne doivent pas être culpabilisés s' ils ne participent pas ! La citoyenneté est forcément intermittente. Les citoyens ne se mobilisent que sur des sujets sur lesquels ils se sentent concernés ou sur lesquels on les implique de manière spécifique, *via* le tirage au sort.

Je prendrai l'exemple de la petite commune de Saillans, 1 300 habitants, dans la Drôme, qui est en train de se transformer en mythe. Les habitants de cette commune ont décidé de changer complètement la pratique politique. La nouvelle municipalité associe systématiquement les citoyens à l'élaboration des politiques publiques et la personnalisation du rôle de maire a été remise en cause.

Après deux ans et demi d'expérience, les enquêtes montrent qu'un cinquième des citoyens ont participé à des groupes de travail ou à des réunions, ce qui leur a permis d'être directement associés à cette démocratie participative. Toutefois, tous les autres connaissent cette expérience et, surtout, se félicitent de pouvoir y participer. Il faut admettre que la participation est un droit, que l'on peut ne pas exercer.

Pour répondre à la question portant sur les médias, il est vrai que ceux-ci font davantage partie du problème que de la solution. Il faut compenser leurs défaillances, parce qu'ils ne remplissent plus leur fonction d'organisation du débat public sur les enjeux controversés, à l'échelle nationale, évidemment, mais aussi parfois à l'échelle locale.

Le numérique, quant à lui, est un instrument tout à fait intéressant, qui a des avantages et des inconvénients.

Parmi les avantages, le numérique s'adapte à la faible disponibilité physique des citoyens, puisque l'on peut participer de chez soi, sans être obligé d'assister à des réunions très longues et prenantes. Ainsi, il correspond mieux aux conditions de vie des citoyens. Enfin, les jeunes, au moins les plus éduqués d'entre eux, ont une familiarité beaucoup plus grande avec les outils numériques qu'avec les dispositifs traditionnels de démocratie participative. Quand vous avez 18 ans, et sauf si vous voulez faire une carrière politique, vous n'avez pas envie de passer du temps dans les réunions de quartier, qui sont très ennuyeuses, alors que le numérique permet des formes d'implication plus diverses, plus ludiques et plus efficaces.

Toutefois, le numérique laisse toujours de côté une partie de la population. Il manque de représentativité sociologique réelle. La participation doit donc impliquer aussi des face à face et des réunions. Le numérique et l'implication physique ne sont pas exclusifs et doivent être associés.

Enfin, pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, les deux dispositifs de démocratie participative qui me semblent les plus intéressants sont les budgets participatifs et les jurys citoyens. Ils sont parfaitement rodés et ont donné de bons résultats, même si les préconisations des jurys citoyens ne sont pas souvent reprises, hélas, par ceux qui les organisent.

M. Henri Cabanel, président. – Messieurs les professeurs, nous vous remercions.

**Audition conjointe de M. Martial Foucault, directeur du Centre de
recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof)**

(Mardi 7 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les travaux de notre mission commune d'information en accueillant M. Martial Foucault, professeur des universités et directeur du Cevipof, le centre de recherches politiques de Sciences Po.

Monsieur le directeur, nous vous recevons alors que le Cevipof vient de faire paraître son *Baromètre annuel de la confiance politique*, dont les résultats ne peuvent que nous interpeller. Cette enquête révèle, en effet, que les Français éprouvent une défiance record envers leurs hommes politiques et dans les institutions. Ils désirent un très fort renouvellement des pratiques publiques, tout en paraissant encore rester fortement attachés à la démocratie : 91 % des individus considèrent que le système politique démocratique reste « une bonne façon de gouverner le pays » et 85 % que, même si la démocratie peut poser des problèmes, « c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement ».

Quelques chiffres sont toutefois particulièrement éloquentes : 70 % des Français estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien dans notre pays ; 89 % d'entre eux considèrent que les responsables politiques en général ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens ; 40 % des personnes interrogées éprouvent de la « méfiance » en pensant à la politique et 28 % du « dégoût ». Seuls 11 % d'entre elles font « confiance » aux partis...

Néanmoins, les Français continuent de s'intéresser à la politique et aux débats d'idées, tandis que 60 % d'entre eux estiment que « voter aux élections est un bon moyen d'exercer une influence sur les décisions prises en France ». Il faut donc rendre compte de ce paradoxe.

Votre analyse et votre point de vue seront, à n'en pas douter, particulièrement enrichissants à l'heure où nous nous interrogeons sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie représentative et de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus.

M. Martial Foucault, professeur des universités et directeur du Cevipof. – Je suis heureux de présenter devant votre mission, qui suscite de nombreuses attentes, les résultats de notre baromètre annuel de la confiance politique. Ce baromètre, qui existe depuis 2009, constitue un outil remarquable pour enregistrer les évolutions de la société et comprendre les ressorts de la confiance. Au vu des résultats, peut-être mériterait-il, d'ailleurs, de s'intituler baromètre de la défiance... Toutefois, la défiance et

la confiance ne sont pas nécessairement contradictoires. Comme vous l'avez noté, les résultats traduisent un certain paradoxe. Ils révèlent aussi un décalage entre la réalité objective et le ressenti, comme c'est le cas parfois en économie, lorsque les gens ont le sentiment que la situation ne s'améliore pas alors que la croissance repart.

Je m'inscris en faux contre la ritournelle sans cesse répétée selon laquelle la France traverserait une crise démocratique. Assurément, il y a une crise des pratiques de la démocratie représentative, mais il ne s'agit pas d'une crise de la démocratie. C'est ce que confirme notre baromètre : quelque 82 % des Français estiment que les politiciens sont corrompus. C'est plus qu'en Amérique latine, alors que la France n'est pas plus corrompue, loin de là ! La crise des pratiques est liée à une mauvaise compréhension de ce qu'est la représentation politique. Cette dernière notion exprime avant tout la capacité des institutions politiques à se saisir des changements observés dans la société. Voilà qui soulève deux questions : la démocratie représentative doit-elle nécessairement fonctionner comme une « démocratie miroir », qui serait le décalque parfait des changements sociaux ? Quel doit-être le degré de réactivité des représentants et des institutions que ceux-ci sont censés incarner ?

N'oublions pas que 85 % des Français considèrent que la démocratie, en dépit de ses imperfections, demeure la meilleure forme de gouvernement. Cet attachement est une constante depuis 2009. En revanche, 72 % des Français estiment qu'il y a trop de disputes, trop de conflits et que cela entraîne des difficultés pour prendre des décisions.

En fait, le lien de confiance entre représentants et représentés s'est dégradé au fil des années. C'est peut-être dû à un malentendu sur la nature des relations entre démocratie et représentation. Les démocraties contemporaines sont issues d'une forme de gouvernement, le gouvernement représentatif, que ses fondateurs opposaient justement à la démocratie ! La France est le seul pays qui a cherché à articuler les deux dès l'origine, dans une démocratie représentative. Depuis l'Antiquité, on s'interroge sur la compatibilité entre l'exercice du pouvoir par le peuple et sur la possibilité de prendre des décisions dans l'intérêt général, à distance des particularismes, des intérêts privés et des passions populaires. Confier l'exercice du pouvoir au peuple implique, en effet, de savoir faire la part entre les intérêts particuliers et le bien commun, c'est-à-dire de savoir raisonner le peuple souverain.

L'élection a toujours été l'institution centrale des gouvernements représentatifs. Les Français y sont très attachés ; ils y voient le meilleur moyen d'exprimer leur opinion. L'élection présente des avantages qu'aucun autre système ne peut remplacer et constitue un mécanisme de désignation accepté par tous. La défiance à l'égard de la politique ne vient donc pas de là, mais plutôt de l'insatisfaction à l'égard des résultats. Ainsi, au Canada, en Colombie-britannique, le niveau de satisfaction à l'égard des résultats est

très élevé, en dépit des alternances politiques ; la légitimité de la décision publique n'est pas remise en cause. À l'inverse, au Québec, l'insatisfaction est élevée vis-à-vis des résultats, et l'on remet en cause le mode de décision publique. Il n'est pas étonnant que différentes expériences de démocratie participative aient vu le jour dans cette province.

Il n'y aurait pas de débat autour du bon fonctionnement de la démocratie si les citoyens étaient satisfaits de l'action publique. Toutefois, ne faut-il pas accepter une part d'inefficacité dans la décision politique ? L'efficacité politique consiste à apporter des réponses à des enjeux identifiés selon une hiérarchie de priorités, mais, dans un monde d'incertitude, dans un régime d'information incomplète et asymétrique, le décideur public ne peut pas toujours réagir de manière instantanée et proportionnée face à la complexité des problèmes. L'idée d'un représentant rationnel, capable de prendre en toutes circonstances les bonnes décisions, est une vue de l'esprit. Il faudrait pouvoir accepter l'idée que des mauvaises décisions sont prises parfois.

En outre, le temps peut être long entre la prise de conscience d'un problème et la décision, ce qui suscite des frustrations et accroît la défiance politique. La démocratie participative est souvent perçue comme un moyen de réduire ce délai de la prise de décision. Il serait utile d'établir une distinction entre les questions les plus importantes, qui doivent être traitées dans le cadre du processus de représentation verticale, par le Parlement et le Gouvernement, et les questions secondaires, qui sont susceptibles d'être réglées localement, de manière directe.

La restauration du lien de confiance entre le représentant et le représenté est un préalable à la restauration de la légitimité de l'action publique. La confiance politique n'est pas une notion évidente. Je la définirais comme un mécanisme qui permet de réduire la complexité sociale. Elle repose sur deux piliers : la compétence qui rejoint la responsabilité, d'une part, et la bienveillance en relation avec la proximité, d'autre part. Il est frappant de constater que 82 % des Français ont confiance dans les hôpitaux, 80 % dans les PME, 78 % dans les écoles... Les Français ont confiance dans les institutions de proximité. Inversement, 11 % font confiance aux partis politiques, 29 % aux syndicats, 24 % aux médias, 30 % aux banques. Plus on réduit la distance entre le citoyen et le décideur, plus la confiance s'accroît. Pour surmonter cette crise des pratiques de la représentation politique, il importe donc de réfléchir au moyen de réunir compétence et bienveillance, alors qu'on considère traditionnellement que l'échelon local est le lieu de la bienveillance et de la proximité, tandis que celles-ci disparaîtraient à l'échelon national, au profit de la compétence, possédée par des élus considérés comme des professionnels de la chose publique, déconnectés du terrain.

Un vœu pieux laisse à penser que toute décision publique serait parfaitement légitime. Cela relève évidemment de l'idéal démocratique, mais

ce n'est pas pour autant que tous les citoyens considèrent que cela doit nécessairement impliquer le développement de la démocratie participative ! Mes deux collègues Loïc Blondiaux et Rémi Lefebvre, que vous avez entendus, ont vanté les mérites de la démocratie participative, en indiquant qu'il fallait aller plus loin. Pour ma part, je reste toujours frappé du niveau de participation dans les différentes initiatives prises au niveau local sur des projets d'infrastructures touchant de petites communautés. La démocratie participative est un élément parmi d'autres qui permettra de restaurer le lien de confiance, mais elle n'en est pas l'élément clef. J'émet des doutes sur l'efficacité des résultats obtenus par cette démarche tendant à institutionnaliser ce modèle.

En revanche, à travers la démocratie participative ou délibérative, le principe de la responsabilité devrait pouvoir être réveillé. À mon sens, la démocratie représentative repose avant tout sur le triptyque suivant : délégation de pouvoir, responsabilité et élection.

L'élection ne soulève aujourd'hui aucun problème, puisque les Français y sont attachés, comme en témoignent les taux particulièrement élevés de participation à l'élection présidentielle – et même si les élections législatives en sont le contre-exemple. Le cas de la France est unique et exemplaire à cet égard. Par ce biais, nos concitoyens manifestent clairement leur intérêt pour la politique.

La responsabilité a fait l'objet de diverses expérimentations. Dans notre baromètre, un type d'organisations fait un peu exception eu égard au discrédit frappant les corps intermédiaires que sont les partis politiques ou encore les syndicats : il s'agit des associations qui continuent de bénéficier d'un niveau de confiance très élevé. Il faudrait les favoriser et consolider leur rôle. Certes, elles peuvent être instrumentalisées, mais le tissu associatif n'en reste pas moins considérable en France.

Le principe de participation est érigé au rang des droits fondamentaux par la Constitution. Toutefois, tel qu'il est énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, il ne concerne aujourd'hui que le dialogue social, auquel a été ajouté en partie le domaine environnemental. Il serait sans doute possible d'aller plus loin, pour instaurer ce qui serait un véritable dialogue politique.

La transparence sur les processus et les acteurs impliqués soulève des interrogations profondes, car la demande est très forte en la matière : je le répète, 82 % des Français considèrent que les politiciens sont corrompus.

Quant à la représentativité des acteurs impliqués et leur lien avec la réalité sociale, je n'insisterai pas sur la composition sociologique de l'Assemblée nationale. Je signalerai simplement une évolution considérable en quarante ans, par rapport à la composition socioprofessionnelle de la France. Je ne dis pas que, avec 13 % d'ouvriers au Palais-Bourbon, – pour

reprendre le chiffre donné du recensement de la population –, on réglerait tous les problèmes, mais la situation actuelle contribue au malaise politique.

Enfin, le suffrage universel doit rester un élément central et structurant de la décision publique. De nombreuses expérimentations peuvent être imaginées en termes de démocratie participative. Aujourd'hui, on pense que la démocratie participative débouche nécessairement sur de bonnes décisions, grâce à des contre-pouvoirs et une association plus forte des citoyens. Néanmoins, comment gérer les mauvaises décisions prises après un processus participatif ? Les exemples de sanction sont très rares en la matière.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Monsieur Foucault, merci de cette présentation très intéressante.

Je souhaite vous interroger sur cette notion de défiance et sur la crise politique que traverse notre pays. Pouvez-vous préciser encore plus nettement votre opinion ? Deux lectures nous sont présentées aujourd'hui : la première, aisément défendable, se fonde sur la crise des institutions politiques en France, et la seconde sur une crise plus globale, à la fois du monde politique, du monde syndical et de l'administration, qui serait liée à des résultats insuffisants et à des mécanismes trop complexes selon nos concitoyens. Les difficultés sont-elles concentrées sur la sphère politique ou sont-elles multiformes ?

M. Martial Foucault. – Je ne pourrai répondre en quelques minutes à cette question préoccupante pour les représentants que vous êtes. De surcroît, en dépit d'une démultiplication des bonnes volontés sur ce sujet, le milieu académique n'y a pas apporté une réponse très claire.

Les deux crises sont étroitement imbriquées, elles sont globales et touchent aussi bien les corps intermédiaires que les acteurs économiques et même associatifs. À cet égard, la crise financière de 2008 a, selon moi, constitué un terrain d'observation très fertile. En effet, après la chute du système financier aux États-Unis, on a cru durant six mois environ, en France, au Royaume-Uni et outre-Atlantique – un peu moins en Allemagne –, que le politique, seule issue possible à cette crise, avait repris la main sur l'économie, c'est-à-dire sur ces grandes organisations économiques qui n'ont pas nécessairement d'emprise locale. Il est vrai que les niveaux de confiance étaient élevés à ce moment-là. À l'issue des différents plans de garantie accordés aux établissements financiers et compagnies d'assurance, autrement dit une fois que le système avait été prémuni contre sa dislocation, les Français, les Américains, les Espagnols, les Portugais ont eu le sentiment que l'économie avait repris le pas sur le politique.

La crise des institutions politiques n'est pas uniquement française. Elle concerne aussi l'Allemagne.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – C'est paradoxal, car les résultats de ce pays paraissent plutôt bons...

M. Martial Foucault. – Absolument ! La crise des institutions politiques en Allemagne porte avant tout sur le système électoral, un point qui peut paraître secondaire à première vue. En France, faut-il introduire un peu plus de représentativité par un mode de scrutin proportionnel, afin que les citoyens aient le sentiment d'être mieux représentés au sein du Parlement ? Ce sujet me paraît essentiel, même s'il ne concerne pas directement votre mission d'information.

Compte tenu du niveau de participation très faible aux élections législatives, la question se pose de l'insatisfaction liée au mode de scrutin majoritaire à deux tours. Ce sentiment gagne également l'Allemagne, avec leur mode de scrutin qui donne l'impression que certains partis politiques sont protégés et presque immuables.

Cette crise affecte aussi les citoyens. Selon la grille de lecture très simple que nous donne le sociologue suisse Hanspeter Kriesi depuis une quinzaine d'années, l'observation des perdants et des gagnants de la mondialisation suffirait à expliquer largement les tensions populistes émergeant dans des pays qui en avaient été prémunis grâce au système démocratique. Or, de façon paradoxale, la France est l'un des pays européens qui ont le plus bénéficié de la mondialisation, mais où les citoyens y sont les plus hostiles.

Les institutions politiques auraient-elles manqué de pédagogie ? À mes yeux, ce terme n'est pas approprié, car il suppose que l'on ne dispose d'aucune autre explication. Or, il s'agit avant tout d'un problème lié à l'imaginaire des citoyens français concernant le rôle que doivent assumer leurs représentants. Il faudrait déconstruire cette vue selon laquelle la politique peut résoudre tous les problèmes.

Chacun s'accorde à reconnaître que l'électeur n'est pas rationnel. Or il en est de même du décideur politique. En France, il est faux de dire que le Parlement est totalement rationalisé. Pourtant, les citoyens attendent effectivement d'une décision publique qu'elle soit totalement rationnelle. Les enjeux de l'action publique sont bien plus nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'étaient dans les années cinquante ou soixante, notamment depuis l'avènement du numérique et de l'accès à l'information, et pas seulement sur le terrain de la compétence ou de la responsabilité. Un décalage s'est créé, car les attentes de nos concitoyens sont plus fortes, alors que les institutions, elles, n'ont pas changé.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Vous avez distingué la notion de confiance de celle de bienveillance. La bienveillance s'exprimerait par l'intermédiaire de la proximité, tandis que la confiance serait plus liée à un tandem compétence-travail. La proximité est très présente dans les discours politiques. En revanche, comment restaurer la confiance de nos concitoyens en leurs représentants politiques et syndicaux ? Comment faire partager par nos concitoyens la compétence et le travail ? Cela dépend-il

exclusivement de l'appréciation des résultats économiques ou d'autres marqueurs ?

M. Martial Foucault. – Pour dégager une proposition en la matière et allier compétence et bienveillance, il faudrait réunir deux préalables.

Le premier est de s'interroger sur la relation verticale ou horizontale de la décision publique. Il est possible d'améliorer à la fois le processus de décision publique et les résultats attendus à travers une plus grande décentralisation, non pas au travers de transfert de compétences, mais grâce à la hiérarchisation des enjeux et des problèmes pour lesquels la décentralisation est justifiée.

Je prendrai l'exemple de la réforme des rythmes scolaires. J'ai eu beaucoup de mal à comprendre, malgré l'intervention de spécialistes des rythmes biologiques des enfants, pourquoi leurs verdicts étaient différents selon l'endroit où vivaient les écoliers. Cette réforme s'est imposée de façon très verticale à l'ensemble des écoles primaires dont les besoins justifiaient pourtant plutôt une politique des rythmes scolaires à la carte. La décentralisation de la décision publique aurait mérité un travail plus délibératif et participatif avec les publics visés. C'est l'autre voie qui a été retenue, au nom d'un principe républicain d'égalité sur l'ensemble des territoires que l'on peut d'ailleurs entendre. Mais dans les faits, les modalités de mise en œuvre de cette réforme des rythmes scolaires sont différentes selon les communes, certaines ayant notamment choisi le mercredi matin et d'autres le samedi matin. Cet exemple permet de comprendre la frustration des parents d'élèves pour comprendre ces décisions.

Le second préalable est de résoudre le paradoxe selon lequel nos concitoyens attendent de leurs représentants qu'ils fassent preuve de compétence, mais sans vouloir des élus experts. Les Français sont très attachés à des représentants qui puissent les faire rêver, mais ils rejettent massivement l'élu trop technicien, en quelque sorte trop compétent et dénué d'empathie. Il y a là une vraie tension.

En réalité, on ne s'improvise pas élu : l'excès de compétences est directement lié à la sociologie des représentants et à leur professionnalisation, rendue indispensable du fait de la complexité et de la responsabilité grandissantes en matière juridique, notamment à l'échelon local.

L'un de mes collègues au Cevipof, Bruno Cautrès, tente de remettre au goût du jour la théorie de la « démocratie furtive », développée aux États-Unis. Les Américains éprouvent un besoin de démocratie temporaire, très fort tous les quatre ans autour des enjeux présidentiels – le représentant doit être irréprochable, compétent et bienveillant –, mais qui est presque inexistant le reste du temps, car ils veulent être tranquilles dans cette vie démocratique quotidienne.

Je ne milite pas pour cette « démocratie furtive », et nous n'en sommes pas là en France. Mais les Français ont besoin de temps de repos à l'égard des attentes suggérées par la démocratie représentative.

- Présidence de M. Michel Forissier -

M. Bernard Vera. – Monsieur Foucault, vous avez expliqué combien la légitimité de la décision publique se heurtait à la question des résultats. Ne serait-elle pas aussi liée aux engagements souvent non tenus ? Lors de la crise financière de 2008, l'ensemble des parlementaires, toutes tendances politiques confondues, avaient conclu que le politique devait reprendre la main sur l'économique et qu'il fallait s'attaquer aux paradis fiscaux. Nous sommes loin de cette situation aujourd'hui. Rappelons-nous également le discours prononcé au Bourget par François Hollande, qui considérait la finance comme son ennemi... Les engagements non tenus, à quelque niveau qu'ils aient été pris, peuvent-ils entamer sérieusement la confiance des Français ?

Par ailleurs, la défiance de nos concitoyens s'accroît-elle depuis le passage au quinquennat ? La vie politique s'accélère, et il devient de plus en plus difficile de mettre en œuvre les décisions prises.

Qu'en est-il de la représentativité des assemblées, notamment au regard de ce qui est développé pour le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes ?

Enfin, je ne comprends pas pourquoi l'introduction de la proportionnelle aux élections ne ferait pas partie du périmètre de notre mission d'information.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous travaillons dans un temps contraint, car nous rendrons notre rapport en mai, nous ne pouvons tout aborder. En outre, peut-on pousser la réflexion jusqu'à nos institutions elles-mêmes ? Par modestie et du fait de l'ampleur des enjeux, je ne crois pas que nous puissions présenter des propositions institutionnelles. En revanche, rien n'interdira de poser la question des autres pistes de réflexion susceptibles de devoir être explorées, lorsque nous présenterons nos conclusions.

M. Michel Forissier, président. – Bien que nous ne soyons pas dans un régime présidentiel, nous n'entendons parler que des programmes des candidats à l'élection présidentielle, alors que, à mon sens, le programme ne devrait être développé qu'à l'occasion des élections législatives. La confusion suscitée par le quinquennat fait que nous nous écartons des principes fondamentaux de la Constitution.

Je vais peut-être vous choquer, mais, pour ce qui me concerne, je n'ai jamais été élu sur un programme. Ma première élection comme maire, en 2001, a reposé sur la confiance et la méthode. Je me suis engagé à consulter la population, par exemple en mettant en place un conseil de développement

local. La démocratie participative revient selon moi à informer le plus tôt possible la population d'une intention de projet. Ensuite, il faut écouter, puis présenter une solution. Le travail préparatoire est essentiel, et c'est sans doute ce qui explique la réélection de certains maires alors même qu'une alternance nationale a lieu.

Enfin, monsieur Foucault, vous avez évoqué la réforme des rythmes scolaires. J'ai le sentiment que les maires ont rempli leur mission en jouant le rôle d'amortisseur.

M. Martial Foucault. – Il est difficile de prétendre que l'accélération du niveau de défiance est concomitante de l'instauration du quinquennat en 2002. Nous ne disposons d'outils pour mesurer la confiance des Français que depuis 2009.

Nous vivons dans un régime qui n'est ni présidentiel ni parlementaire ; il est semi-présidentiel, pour reprendre l'expression très juste de Maurice Duverger. Toutefois, le quinquennat a conduit à élire un président sur un programme. Mais les élections de 2017 risquent de modifier la donne, car la probabilité pour qu'aucune majorité absolue ne se dégage des urnes lors des élections législatives n'a jamais été aussi forte, sauf bien sûr sous la législature qui a correspondu au gouvernement de Michel Rocard à partir de 1988.

Notre enquête montre que les Français sont très attachés à la démocratie représentative. S'ils semblent toutefois fatigués par les disputes qui entourent une décision publique, ils n'en estiment pas moins que le compromis est une sorte de reniement ! Pour qu'un gouvernement de coalition soit accepté, il faudrait une nouvelle culture politique. Néanmoins, depuis trois ans, nos enquêtes démontrent que les Français acceptent de plus en plus l'idée d'un gouvernement composé de plusieurs sensibilités politiques, si cela se fait au nom du bien commun. En revanche, je ne crois pas que le quinquennat, qui visait avant tout à éviter la cohabitation, soit à l'origine de ce changement de culture.

Le nombre d'élections en France est un élément qui distingue notre pays de nos voisins. Avec ces nombreuses élections, on multiplie les occasions de provoquer l'insatisfaction de nos concitoyens à l'égard de leurs représentants. Les taux de participations sont très élevés pour l'élection présidentielle et pour les élections municipales. Ces dernières traduisent l'attachement de nos concitoyens à la réalité locale, quotidienne, tandis que la présidentielle symbolise la prise en main du destin de notre pays par un homme. La baisse de la participation pour les autres élections n'apporte pas la preuve d'un désintérêt pour le conseiller départemental ou régional, ou pour le député européen, mais ces instances ne sont pas perçues comme affectant le quotidien. Or, c'est ce dernier qui est le trait d'union de la démocratie représentative.

Vous m'interrogez tout à l'heure sur la représentativité et notamment l'opportunité d'étendre la loi relative à la parité homme femme. Je n'y suis pas favorable, car il faudrait alors aussi prévoir une loi de parité socioprofessionnelle, une loi pour limiter l'âge des représentants, une loi pour représenter les minorités visibles, etc. Le Canada a d'ailleurs choisi cette dernière voie. Ces correctifs sont des pansements démocratiques, mais ils ne répondent pas à une réelle demande de nos concitoyens. La composition des assemblées ne garantit pas l'empathie des représentants.

Vous vous interrogez également sur l'impact des engagements non tenus sur nos concitoyens. Néanmoins, est-il préférable de ne pas respecter ses engagements ou de ne pas prendre d'engagement du tout ? Vous nous avez dit, monsieur Forissier, que vous aviez été élu maire sans prendre d'engagements : c'est une réelle anomalie de la vie démocratique ! Les partis politiques n'existent qu'en raison de leur programme et de leur engagement auprès des concitoyens. Pour Jürgen Habermas, la démocratie implique la confrontation permanente des opinions. Dès lors, comment enchanter les citoyens si on ne leur promet rien ? Ou alors il faut être dans une relation de proximité et les connaître personnellement, mais cela ne vaut que pour des élections locales, pas nationales.

Les engagements non tenus sont terribles pour la démocratie, mais l'élection est là pour sanctionner l'élu qui n'a pas tenu parole. À force de ne pas respecter les engagements, le capital de défiance devient considérable à tous les niveaux de la société. En revanche, nos concitoyens n'appellent pas tous de leur vœu une démocratie participative. Les citoyens prêts à s'engager dans cette voie sont très intéressés par la politique, plutôt éduqués, et ils ont aussi un niveau de confiance dans leurs représentants qui, s'il reste bas, est plus élevé que le reste de la population.

Le Cevipof interroge également les jeunes qui vont voter pour la première fois à l'élection présidentielle : leur politisation est totalement différente de celle de leurs parents et de leurs grands-parents. Elle repose sur des mécanismes totalement différents qui échappent aux institutions représentatives et les dispositifs de démocratie participative ne les concernent pas davantage.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – D'après vous, la démocratie participative ne peut se substituer à la démocratie représentative, même si vous n'excluez pas des complémentarités entre les deux. Toutefois, vous avez aussi parlé du principe de responsabilité. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quels seraient les outils d'une telle démocratie de responsabilité ?

M. Martial Foucault. – La démocratie de responsabilité a pour objectif de concilier les deux dimensions de la confiance politique, c'est-à-dire la compétence et la bienveillance. La transparence sur les processus et les acteurs en est un élément incontournable. Il serait assez facile de mieux communiquer sur la fabrique de la loi. Grâce au numérique,

il est aisé de dire quels sont les acteurs impliqués, quels sont les lobbys qui s'expriment. Ainsi, les États-Unis et le Canada ont légiféré il y a respectivement 25 et 20 ans sur les groupes de pression. Ces activités y sont enregistrées et publiques, ce qui permet une réelle transparence. En France, nous avons certes la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, mais les citoyens sont-ils vraiment intéressés par les conflits d'intérêts et le patrimoine de leurs élus ? Ce n'est pas parce qu'ils vont connaître le montant de ces patrimoines que le lien de confiance sera rétabli. La transparence implique surtout la connaissance des entourages politiques et professionnels des représentants. L'actualité est là pour le rappeler.

Par ailleurs, l'élection doit rester le point incontournable de la démocratie. Même si la démocratie participative prend de l'importance en amont des décisions, l'élection est le seul outil permettant au citoyen de marquer son approbation, ou son rejet, de l'action politique menée. Dans une démocratie de proximité, le moment du vote est essentiel.

Enfin, j'évoquerai le cumul des mandats : comparée aux autres pays, la France est dans une situation singulière - même la Roumanie y a mis fin... Pour ma part, je suis défavorable à l'idée d'instaurer un seul mandat en cours par représentant. Je crois que c'est le cumul dans le temps qui pose réellement problème. En effet, certains élus exercent un mandat local et un mandat national à la grande satisfaction de leurs électeurs, car ils sont compétents et bienveillants. Si nos concitoyens sont opposés au cumul, c'est en réalité surtout pour favoriser le renouvellement du personnel politique. Vous voyez que nous sommes loin des notions d'efficacité et de responsabilité. Et si l'on parle de cumul, n'oublions pas non plus celui des fonctions non électives, qui peut aussi distendre les liens de confiance. Bref, la fin du cumul des mandats simultanés ne restaurera pas automatiquement le lien de confiance démocratique entre les électeurs et les élus.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Le référendum est-il utile ? Faut-il y avoir recours comme en Suisse ?

M. Martial Foucault. - Quelque 73 % des Français estiment que le référendum permet de trancher des questions importantes. Toutefois, lorsqu'elles ont répondu à cette enquête, ces personnes avaient-elles en tête un modèle de démocratie directe ? Sans doute pas. Je ne crois pas qu'elles souhaitent être interrogées tous les quinze jours comme en Suisse ou en Californie. En outre, que penser de taux de participation de 10 % ou 15 % lors des référendums californiens ?

Démocratie participative et référendum peuvent faire bon ménage, puisqu'il s'agit d'associer les citoyens à l'élaboration de la décision publique, notamment à l'échelle locale - par exemple, pour choisir entre différents systèmes d'assainissement des eaux. En revanche, on ne peut envisager des référendums pour toutes les décisions ; où placer le curseur ? En Californie, on demande aux citoyens de voter pour l'augmentation des droits de

scolarité dans les lycées, pour interdire le patin à roulettes sur la plage de Santa Barbara, etc. Cette multiplicité de votes conduit à la fatigue démocratique plutôt qu'à la restauration du lien démocratique. En période de malaise politique, on a tendance à croire que les décisions seront légitimées par un référendum, mais quelle en est la légitimité si 85 % des électeurs s'abstiennent ?

Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York

(Jeudi 9 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui les auditions plénières de notre mission d'information en accueillant M. Bernard Manin.

Directeur de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), professeur à la *New York University* et longtemps professeur à Sciences po Paris, Bernard Manin est surtout l'un des meilleurs spécialistes français de la démocratie représentative. Il a d'ailleurs signé en 1995 un ouvrage devenu un classique, *Principes du gouvernement représentatif*.

Monsieur Manin, vous y montriez, développant des intuitions formulées en son temps par Montesquieu, que le principe de l'élection est par nature du côté du gouvernement aristocratique, tandis que le tirage au sort appartient pleinement au régime démocratique. Vous souligniez également que la représentation comporte tout de même des aspects démocratiques essentiels, en particulier la possibilité pour tous les citoyens de demander des comptes aux représentants à la fin de leur mandat et de les congédier si leur action au pouvoir n'est pas jugée satisfaisante.

« *C'est la reddition des comptes, écriviez-vous, qui, depuis l'origine, constitue l'élément fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier, la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants.* » Ces mots prennent une résonance particulière à l'approche d'échéances électorales cruciales pour notre pays. À l'occasion de précédentes auditions, certains ont également souligné le fait que, aujourd'hui, la légitimité de l'élection ne suffisait plus à légitimer la décision prise par les élus.

Monsieur Manin, votre analyse et votre point de vue seront donc, à n'en pas douter, particulièrement enrichissants, alors que notre mission s'interroge sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie représentative, de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus et de parvenir au bon équilibre avec le développement, soutenu par certains, de la démocratie participative, qui est parfois présentée en la distinguant de la démocratie délibérative, ou bien encore de la démocratie directe.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site Internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Monsieur Manin, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour une dizaine de minutes. Je donnerai ensuite la parole à l'ensemble de nos collègues pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, vous poser toutes leurs questions.

M. Bernard Manin, directeur de recherches à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). – Merci de votre invitation, qui m'honore beaucoup. À titre liminaire, je présenterai des réflexions sur les valeurs démocratiques, puis sur les institutions démocratiques.

Le point de départ de ma réflexion est simple : les démocraties, telles que nous les connaissons, éprouvent des difficultés. Par démocratie, j'entends un régime comportant l'élection concurrentielle des gouvernants, la protection des droits civils, politiques et sociaux, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression des opinions individuelles et collectives. Cette définition ne porte pas de charge conceptuelle particulière.

Un signe des difficultés auxquelles les démocraties sont confrontées est le succès des partis ou des mouvements dits « populistes », qui concentrent leur critique sur les partis et les personnels politiques établis, dénoncés comme des « élites » ou « le système », et qui exaltent l'union entre le chef et le peuple, conçu comme une force unifiée. Toutefois, derrière ce phénomène, de façon sous-jacente ou simultanée, se produit peut-être quelque chose de plus fondamental : une érosion des valeurs démocratiques.

Selon certaines analyses, pas nécessairement très connues en France, les démocraties anciennes, dans les pays développés, connaissent aujourd'hui une « déconsolidation de la démocratie », au sens où les valeurs démocratiques, et d'abord l'attachement à la démocratie, sont en déclin. On le voit bien dans les enquêtes menées dans plus d'une centaine de pays du monde. L'une des questions régulièrement posée est : « Est-il important pour vous de vivre dans une démocratie » ? Or, si les cohortes nées avant la Seconde Guerre mondiale répondent par l'affirmative à une majorité écrasante, plus les sondés sont jeunes et moins ils expriment d'adhésion à la démocratie. De la même façon, de plus en plus de gens se disent prêts à accepter un *leader* ne s'embarrassant pas des élections ni du Parlement ou expriment leur défiance envers les institutions et les partis politiques en général. Il y a là un phénomène dont il faut tenir compte : même si, dans les pays qui sont démocratiques depuis longtemps, le régime n'a pas été renversé, l'érosion du soutien dont il bénéficie est notable. Enfin, cette question ne se confond pas avec celle de la crise de la représentation, qui a fait fortune dans le discours politique.

Si la batterie des indicateurs dont nous disposons est impressionnante, elle ne fournit naturellement aucune analyse causale ; en la

matière, il n'existe pas encore de conclusion établie. L'une des thèses les plus fréquemment développées relie ce phénomène à la baisse du sentiment de sécurité, et d'abord de sécurité économique, parmi les individus.

Une théorie, formulée il y a quelque temps, postule que l'attachement aux valeurs de l'autonomie et de la liberté individuelle vient après l'acquisition de la sécurité matérielle. Or, au cours des trente dernières années, sous les effets mêlés, et d'ailleurs indémêlables, de la mondialisation, d'une part, et du changement technologique, d'autre part, certaines couches de la population ont fait l'expérience d'une insécurité économique plus grande. Dans ces conditions, l'affaiblissement de l'adhésion à la démocratie serait le produit des résultats des institutions démocratiques, et non pas seulement de leurs procédures. Peut-être nous focalisons-nous trop sur les procédures des institutions démocratiques, tout simplement parce qu'il est plus facile de les changer que d'obtenir des résultats...

J'en viens à quelques réflexions sur les institutions démocratiques. Dans l'intitulé de votre mission d'information, vous distinguez démocratie représentative, démocratie participative et démocratie paritaire.

On conçoit souvent la démocratie représentative et la démocratie participative comme des réalités opposées, mais cette conception repose sur une compréhension incomplète et défectueuse de ce que sont les démocraties représentatives. Le gouvernement représentatif a certes vu son caractère démocratique se renforcer au fil des siècles, mais un noyau de principes essentiels est demeuré identique. Parmi ces principes, se trouve l'idée que la représentation ne se substitue pas à toutes les expressions possibles des électeurs ou des gouvernés.

Nous avons trop souvent tendance à identifier la démocratie représentative à l'élection : les citoyens seraient censés élire leurs gouvernants, puis ils se tiendraient silencieux jusqu'à la prochaine consultation. À la vérité, cette idée, qui est simple - ce qui explique d'ailleurs son attrait -, n'a jamais été un principe du gouvernement représentatif. Grâce, en particulier, à la liberté d'expression et à la liberté d'association, les gouvernés ont toujours pu à tout moment s'organiser, manifester et intervenir, pour communiquer leurs souhaits et leurs griefs aux gouvernants, voire pour faire pression sur eux. La démocratie représentative n'a jamais reposé sur la représentation absolue, c'est-à-dire qu'elle n'a jamais été un régime dans lequel les élus se substitueraient totalement aux citoyens.

La démocratie représentative est par conséquent un système composite et non pas mécanique. Elle ne repose pas sur un seul élément, comme on a trop souvent tendance à le penser, qu'on fasse la critique de ce régime ou qu'on s'identifie à lui, d'ailleurs. L'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression n'ont jamais relevé de l'élection ! Ce sont des dispositifs complémentaires, même s'ils manifestent sans doute une certaine continuité avec la liberté d'élire les gouvernants. Il y a de la place

dans les institutions de la démocratie représentative pour une flexibilité et pour une innovation institutionnelle, que nous voyons précisément se développer aujourd'hui.

Au cours des vingt ou trente dernières années, s'est produite une floraison d'innovations institutionnelles : conseils de quartier, sondages délibératifs, enquêtes publiques, budgets participatifs, jurys citoyens, etc. Or ces institutions innovantes ne se sont en aucune manière substituées aux mécanismes représentatifs classiques ; elles les ont complétés.

La dichotomie entre les deux concepts repose donc peut-être sur une incompréhension de ce que sont la démocratie représentative et les potentialités d'évolution de celle-ci.

M. Henri Cabanel, président. – Force est de constater aujourd'hui que les citoyens témoignent d'une défiance croissante vis-à-vis des élus. Par ailleurs, l'abstention aux élections est de plus en plus forte. Quelles solutions proposeriez-vous pour surmonter ce problème ? Comment retrouver un peu de confiance ? Faut-il introduire un peu plus de démocratie participative ? Les outils qui existent sont-ils adaptés, ou les citoyens doivent-ils en proposer de nouveaux aux élus ?

M. Bernard Manin. – S'agissant de baisse de la confiance à l'égard du personnel politique, nous ne savons pas exactement à quoi elle est due. Il n'existe pas de théorie ou de réflexion qui fasse consensus parmi les spécialistes.

Nous avons un peu plus de connaissances pour ce qui concerne l'abstention. Celle-ci, il est vrai, a tendance à s'accroître dans l'ensemble des démocraties établies. Toutefois, en réalité elle n'augmente pas beaucoup, et, surtout, on observe des variations fortes de la participation selon les élections. Alors qu'elle était stable au cours des périodes antérieures, elle est devenue très variable. Certes, en moyenne, elle diminue, mais on retrouve parfois des taux de participation très élevés, par exemple en France lors de l'élection présidentielle. D'après les analyses qui ont été réalisées, les individus participent au scrutin lorsqu'il leur semble – tout cela est assez subjectif – qu'il y a une incertitude sur les résultats et que les enjeux sont importants. Pour combattre l'abstention, il faut donc éviter, en jouant sur des mécanismes institutionnels, l'une des plaies des élections, à savoir la réélection systématique des sortants. Aux États-Unis, le taux de renouvellement des membres de la Chambre des représentants se situe autour de 90 %, grâce à « l'avantage des sortants », qui tient à une série de dispositifs techniques et qui réduit l'incertitude du scrutin. L'autre levier sur lequel on peut jouer, ce sont les enjeux de l'élection, ce qui renvoie à la question des politiques menées. On peut certes chercher des solutions institutionnelles, mais le problème est pour l'essentiel lié aux politiques suivies.

M. Henri Cabanel, président. – Je comprends de vos propos qu'une participation politique faible s'explique par un sentiment d'insécurité et notamment par un sentiment d'insécurité économique.

Sur le plan économique, la France dépend beaucoup des règles fixées au niveau communautaire, ce qui devrait inciter les citoyens à s'intéresser aux élections européennes. Ce scrutin est pourtant celui où est l'abstention est la plus forte. Comment l'expliquer ?

M. Bernard Manin. – Les institutions européennes représentent l'un de nos problèmes.

Le Parlement européen reste invisible malgré le renforcement de ses pouvoirs et son élection au suffrage universel. En philosophie politique, le principal enjeu est la perception : les citoyens ne perçoivent pas les enjeux européens. De même, ils ne mesurent pas le travail de « codécision » entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le système institutionnel de l'Union européenne est aujourd'hui indéchiffrable pour les électeurs.

M. Michel Forissier. – Il me semble que les citoyens ne connaissent pas assez le fonctionnement et la pratique institutionnels.

La ville dont je suis maire compte 35 000 habitants. Nous avons créé une quinzaine de dispositifs participatifs : le conseil de développement, les conseils de quartier, le conseil consultatif du sport... À chaque réunion, nous envoyons des invitations dans toute la commune mais nous sommes heureux lorsque nous avons 150 participants.

Au terme de ces consultations citoyennes, le conseil municipal prend une décision. C'est alors que la contestation commence... Les citoyens ne sont pas dans le même rythme que l'administration. Ils pensent que nous pouvons encore modifier les plans d'un projet alors que le premier coup de pelle a été donné.

Je pense, en outre, que élus locaux inspirent davantage confiance aux citoyens. Toutefois, les nouveaux moyens de communication déshumanisent la relation politique : l'interlocuteur devient abstrait et de fausses informations sont diffusées sur Internet. Je déplore un manque de contact humain entre les citoyens et les élus, alors que ces derniers sont raisonnables et parviennent à surmonter des désaccords. Aujourd'hui, les citoyens ne votent pas « pour » mais « contre » une personne ou un système.

M. Henri Cabanel, président. – Les nouvelles technologies de l'information et de la communication représentent-elles une menace pour la représentation politique ? Si oui, comment y remédier ?

M. Bernard Manin. – J'observe, comme M. Forissier, un certain décalage temporel : les citoyens ne mesurent les enjeux de la décision qu'une fois qu'elle est prise. À mon sens, cela correspond à l'un des effets de la myopie comportementale des êtres humains : sur le plan psychologique,

chaque individu a tendance à se concentrer sur l'immédiat et non sur le futur. Cette distorsion doit être prise en compte par le monde politique.

S'agissant du numérique, il est vrai qu'Internet pose de nombreuses difficultés, notamment lorsqu'il facilite la circulation de fausses informations.

L'autre problème réside dans la segmentation de la communication : les internautes communiquent prioritairement avec des personnes qui ont les mêmes idées qu'eux. Cela favorise un certain type de militantisme : d'une part, il est plus aisé de partager des opinions rares, notamment grâce à la réduction des coûts de communication et, d'autre part, des « îlots de pensées » homogènes se forment, ce qui soulève des difficultés.

Des dispositifs incitatifs doivent être mis en œuvre par la puissance publique pour encourager les sites Internet visant à confronter des opinions diverses et opposées.

Mme Corinne Bouchoux. – Au vu de votre analyse et de votre exposé, que pensez-vous des mesures qui tendent à limiter dans la durée l'exercice des responsabilités, comme pour le Président de la République avec deux mandats consécutifs ? Ces règles sont-elles nécessaires pour endiguer la perte de confiance des citoyens ? Est-ce une piste intéressante pour le renouvellement ?

M. Henri Cabanel, président. – Je voulais aussi vous interroger sur le cumul des mandats.

M. Bernard Manin. – Sur la limitation du nombre de mandats dans temps, j'ai changé d'opinion. J'ai longtemps été plutôt hostile à cette mesure : en effet, pourquoi forcer des élus qui donnent satisfaction à quitter leur poste en vertu d'une règle automatique ? Pour moi, c'était l'argument décisif. Je crois toujours à cet objectif – permettre une sélection des personnes qui réussissent dans leurs fonctions – mais un autre impératif existe : instaurer la diversité et combattre le sentiment de l'éloignement. Certes, il peut entrer du symbolisme mais il faut accepter que le symbole exerce des effets politiques et réels. Avec prudence, j'estime que le symbolisme du renouvellement serait favorable pour les institutions représentatives. À peser les deux considérations, la seconde me paraît plus forte que la première maintenant.

M. Didier Mandelli. – Je partage votre analyse sur les institutions : elles ont fait preuve de leur solidité. Le constat s'est imposé que le politique a failli depuis près de trente ans et n'a pas réussi à répondre aux attentes des citoyens, ce qui conduit à des questions qui expliquent cette mission d'information qui a pour but de trouver des solutions.

S'agissant de l'éloignement et de l'abstention en matière électorale, deux scrutins se dégagent : les élections municipales et l'élection du Président de la Républiques. Dans les deux cas, les limites de la circonscription sont bien identifiées. Et le candidat est attaché à ce territoire.

Pour les élections régionales et européennes, le scrutin est de liste et à la représentation proportionnelle dans des circonscriptions peu identifiées, avec des grands régions aux limites redéfinies. Il y a une difficulté à rattacher l'homme au territoire. Par exemple, avec les élections départementales, la présence de deux élus sur un même territoire perturbe fortement : qui s'exprime ? Sur quel sujet ?

Quel que soit le mode de scrutin, je retiens le faible engagement des plus jeunes, avec moins de 50 % des jeunes qui votent, et le phénomène s'aggrave : comment les intéresser à travers les nouveaux outils ? Il faut imaginer de nouvelles formes d'expression pour la population, au-delà des conseils de quartier, etc. Pour l'illustrer, lors de la consultation sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT) couvrant 120 000 habitants, l'enquête publique a réuni 14 avis, pour passer ensuite près de deux heures à dépouiller, à discuter et à extrapoler à partir d'avis de participants très loin d'être représentatifs.

M. Bernard Manin. - S'agissant de la participation électorale, je ne comprends pas le refus en France du vote obligatoire. Il fonctionne en Belgique et en Australie et ne pose pas de difficultés particulières. J'y serais favorable, sous réserve de décompter séparément le vote blanc.

Dans l'ensemble des démocraties, les jeunes votent moins et de manière intermittente mais ils peuvent parfois se mobiliser. Globalement, ils ne sont pas sociabilisés dans la participation systématique.

Le vote obligatoire - mesure aux effets forts sans être compliquée - mériterait plus d'attention en France. Pour d'autres, l'âge de 18 ans est très mal choisi pour accorder le droit de vote parce que les individus ne sont plus dans les réseaux de socialisation - école et famille - sans être encore installés dans l'univers professionnel. Les incitations sociales, que ce soit l'entraînement par les pairs ou le fait d'en parler autour de soi, sont bouleversées à cause du cycle de vie. Il est donc proposé d'abaisser encore l'âge de la participation pour saisir les jeunes gens à un moment où ils sont davantage stabilisés, lors de leur scolarisation, ce qui permettrait de faire prendre des habitudes différentes. C'est une thèse qui n'est pas fantaisiste et défendue par d'excellents spécialistes de la sociologie du vote.

Concernant les mécanismes non électoraux permettant la participation des citoyens, leur faiblesse fondamentale est qu'ils reposent généralement sur le volontariat. Il n'est pas sûr qu'ils répondent alors à une réelle demande et il existe un risque que les personnes mobilisées par le sujet viennent en nombre disproportionné, conduisant à des personnes auto-sélectionnées. Rien ne permet de supposer que ceux qui ne sont pas intéressés participeront au dispositif. Même s'il a également ses avantages, le volontariat sélectionne donc les individus mobilisés et, par définition, « dé-sélectionne » les personnes non mobilisées. On reproduit la dynamique de la différence des intérêts.

Cette observation plaide pour les jurys citoyens avec le recrutement des échantillons statistiquement représentatifs auxquels il est présenté des matériaux et de la documentation avant de discuter et d'émettre un avis. Ces dispositifs paraissent plus prometteurs que ceux fondés sur le volontariat. Ils écartent les activistes et intègrent les non-mobilisés.

Mme Catherine Génisson. – Je souhaite réagir à votre proposition d'instaurer le vote obligatoire. Une telle mesure ne reviendrait-elle pas à traiter seulement l'un des symptômes de la crise actuelle, sans s'attaquer à ses causes ? Ne serait-elle pas très insuffisante pour réenchanter la vie démocratique dans notre pays ? Une proposition comme le non-cumul des mandats serait peut-être plus structurelle.

Par ailleurs, j'ai été frappé par vos propos sur la forte adhésion à la démocratie des citoyens nés avant la Seconde Guerre mondiale. N'est-ce pas parce qu'ils ont connu, eux, des temps vraiment difficiles ?

Plus fondamentalement, la crise de la démocratie ne vient-elle pas du manque de substance du discours politique ? Peut-être devrions-nous tous nous remettre en cause en tant qu'élus et revoir profondément nos projets politiques.

Mme Corinne Bouchoux. – Tout à fait !

Mme Catherine Génisson. – Pardonnez-moi d'être provocante, mais le manque d'intérêt des citoyens pour la chose publique vient peut-être de notre incurie. Mon propos est peut-être sévère...

M. Bernard Manin. – J'ai souligné tout à l'heure l'importance de la perception des enjeux. Or, ces derniers reposent en partie sur la différence entre les options politiques proposées.

Aujourd'hui, les alternances sont devenues routinières dans nos démocraties – des régimes qui n'ont pourtant été identifiés à l'alternance au pouvoir que de façon récente, depuis une quarantaine d'années environ. Nous sommes donc pris dans une sorte de « tenaille temporelle », par l'effet de circonstances malheureuses : les démocraties représentatives sont devenues des systèmes d'alternance au moment précis où, pour d'autres raisons qui leur sont exogènes et qui tiennent à la mondialisation et à la constitution d'entités régionales unifiées, la marge de manœuvre laissée aux gouvernements nationaux s'est beaucoup réduite. Autrement dit, l'alternance est devenue la règle au moment où elle n'avait plus guère d'enjeux ! En outre, nous n'avons guère de raison de supposer que la similarité des politiques proposées se réduira dans l'avenir.

Aussi, il n'est peut-être plus possible de fonder notre régime sur la seule alternance. Il existe en effet deux types de démocraties : les démocraties d'alternance, comme la France, et les démocraties de consensus, comme la Suisse ou les Pays-Bas. Il faudrait que notre régime valorise davantage le consensus et les coalitions. Toutefois, j'avance cette proposition

avec crainte et tremblement, car l'une des valeurs fondamentales de la démocratie est précisément de permettre de changer le personnel gouvernant. Il y a une vertu intrinsèque à ce que les équipes elles-mêmes alternent et changent, car le pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument. Il faut donc trouver un équilibre.

M. René Danesi. – Concernant la limitation du nombre de mandats, on a critiqué, pendant longtemps, le cumul des mandats sur une même période. À présent que celui-ci est presque supprimé, on parle d'interdire le cumul dans le temps...

Toutefois, de quels mandats parle-t-on ? Un maire ne joue pas le même rôle dans les territoires ruraux ou à Paris. De même, qui en ville connaît son conseiller départemental ? Personne, alors que cet élu est très bien connu à la campagne. Pour le président de la République, la question est réglée : ce sont deux mandats au maximum, ce qui en fait déjà un de trop, me semble-t-il, car le chef de l'État consacre son premier mandat à se faire réélire, au lieu d'agir pour le pays... Selon moi, un pays qui ne s'est jamais pardonné d'avoir décapité son roi devrait avoir un président élu pour sept ans non renouvelables.

Je le constate dans le Haut Rhin, les communes qui connaissent une forme de stabilité, parfois avec la même équipe municipale depuis vingt ou trente ans, progressent plus vite et prélèvent moins d'impôts que celles qui ont connu de fréquents changements de municipalité. Je suis donc très réservé sur le cumul du nombre de mandats dans les petites communes ; dans les grandes, de toute façon, il est plus difficile de se faire réélire.

Il est peut-être plus pertinent de se poser la question de l'origine sociale des élus. Dans les conseils départementaux et régionaux, si l'on enlève les fonctionnaires, les enseignants et les retraités, il ne reste plus grand monde... Il n'y a pas d'adéquation entre la représentation du peuple et le peuple lui-même. Au Sénat, il n'y a plus d'ouvrier et peu d'agriculteurs. Plutôt que de limiter le nombre de mandats dans le temps, il faut donc donner à tout un chacun la possibilité d'être élu.

En Allemagne, les élus sont moins nombreux – il est vrai que ce pays compte à peine 5 000 communes –, même si, contrairement à une idée reçue, il y a autant de niveau de collectivités qu'en France. Surtout, ces élus ont un statut qui leur évite le chômage puisque, s'ils sont battus aux élections, ils ont la possibilité d'intégrer la fonction publique territoriale, à laquelle ils apportent d'ailleurs leur expérience. En France, le cumul est rendu en quelque sorte obligatoire par les difficultés de réinsertion à l'issue du mandat. Il faudrait que les élus disposent de la possibilité de se reconvertir dignement et d'un statut, sinon plus personne ne se présentera aux élections.

Mme Catherine Génisson. – Nous n'avons jamais eu le courage d'aborder la question du statut de l'élu !

M. Bernard Manin. – Je suis entièrement d'accord avec vous concernant le statut de l'élu et les garanties à prévoir pour les candidats battus. Nous n'avons pas eu le courage de proposer cette réforme, sans doute par peur de l'impopularité.

La question de la représentativité des élus est un sujet important. Vouloir que les assemblées délibérantes constituent le parfait miroir de la société n'est pas le bon objectif car la définition des catégories à représenter ne peut être qu'arbitraire. À titre d'exemple, les chômeurs ont des préoccupations et des intérêts propres. Doivent-ils, pour autant, être représentés en tant que tels par d'autres chômeurs dans les assemblées délibérantes ?

L'enjeu est surtout de limiter les avantages accordés à certaines catégories favorisées et de supprimer les distorsions manifestes. Pendant longtemps, les fonctionnaires étaient les seuls à retrouver leur poste à l'issue de leur mandat.

Mme Karine Claireaux. – Je pense que la loi limitant le cumul des mandats a été une erreur et qu'elle est susceptible d'augmenter le nombre d'*apparatchiks*. Nous aurions dû nous laisser plus de temps de réflexion.

Alors que les citoyens se désintéressent de la politique, ils réagissent avec force pour s'opposer à certaines décisions. Je ferais un parallèle avec la société de consommation : sans aucune acrimonie dans les termes utilisés, l'électeur ne se dit-il pas qu'il peut « jeter » son élu comme il le fait avec un mouchoir en papier ?

Je m'interroge sur la manière de redynamiser le débat public. Comment faire comprendre les enjeux politiques aux citoyens ? Cela passe-t-il par l'éducation, par l'école, par des associations structurées s'adressant aux jeunes ? Comment responsabiliser les citoyens et les inciter, même lorsqu'ils ne sont pas candidats à une élection, à avoir une démarche constructive en proposant des choses ?

M. Bernard Manin. – Pendant longtemps, le principe de déférence a régi la sélection du personnel politique : les électeurs choisissaient un « leader naturel », y compris à gauche ou à l'extrême gauche. Ce sentiment de déférence s'est érodé avec l'élévation générale du niveau d'étude. Ce mouvement me semble irréversible : il ne s'agit pas, aujourd'hui, de réinstaurer un sentiment de déférence.

Nous pouvons envisager de concilier la dignité la fonction politique et le sentiment de responsabilité des citoyens. Des élus peuvent perdre une élection mais ils ne doivent pas être rejetés de manière capricieuse ou arbitraire.

Mme Karine Claireaux. – Je suis choquée par le peu de respect des citoyens envers les élus, que ce soient le président de la République, les

ministres... En politique, les désaccords existent mais les élus doivent être respectés !

Mme Corinne Bouchoux. – Pour ma part, je ne suis pas une *apparatchik*. Issue de la société civile, j'ai été élue en 2011. J'ai beaucoup travaillé au Sénat et je ne ferai qu'un mandat, comme je l'ai toujours promis. À ce titre, depuis deux mois, je reçois beaucoup de sollicitations, notamment de la presse ou encore pour intervenir dans des universités. J'ai l'impression que le regard sur les élus change une fois qu'ils ont annoncé leur départ. Ce phénomène est à la fois inquiétant et porteur d'espoirs.

M. Bernard Manin. – Il existe, dans notre société, une véritable demande de renouvellement, l'élu devenant parfois plus populaire à l'annonce de son départ. C'est l'état des choses même si cette réaction des électeurs peut paraître purement symbolique. Il n'y a peut-être pas très grand mal à accéder à cette demande sociale.

M. Michel Forissier. – Je suis entièrement d'accord sur le droit de vote à seize ans et je vais même plus loin puisque je suis favorable à l'abaissement de l'âge de la majorité. Je pense, qu'aujourd'hui, on devrait pouvoir passer le permis de conduire à seize ans, ce qui présenterait beaucoup d'avantages !

À mon sens, le renouvellement de la classe politique ne passe pas par la loi mais par un ensemble de bonnes pratiques. Pour ma part, je n'ai jamais été candidat de moi-même, on me l'a demandé. Désormais, je vais bientôt quitter mon mandat de maire pour passer le témoin et notamment me concentrer sur l'avenir de la métropole de Lyon afin que mes successeurs disposent d'un outil institutionnel en état de marche.

Le renouvellement de la classe politique est nécessaire. Il existe toutefois des cas spécifiques comme dans les petites communes, où trouver des candidats aux élections municipales est un sacerdoce car la fonction est très prenante.

M. Henri Cabanel, président. – Le numérique peut-il contribuer à rendre plus démocratique la démocratie représentative ? Quels outils peut-on imaginer pour aller en ce sens ?

M. Bernard Manin. – Nous n'avons pas le choix ! Le numérique est une révolution technologique qui apporte beaucoup, dans bien des domaines. Nous sommes en quelque sorte obligés de l'appliquer à la politique. Dans l'immédiat, les effets négatifs sont très visibles mais, d'un autre côté, les minorités et tous ceux qui avaient du mal à agir ensemble profitent de ces technologies. Il faut aussi noter que les mouvements politiques qui font le plus grand usage du numérique, comme le Mouvement Cinq étoiles en Italie, posent problème dans le cadre de la démocratie représentative. Nous devons donc inventer un usage positif du numérique.

**Audition de Mme Laure de la Bretèche,
secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique**

(Mercredi 15 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en accueillant Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Le SGMAP a remplacé la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) en octobre 2012. Service interministériel rattaché au Premier ministre, il exerce plusieurs missions présentant un lien direct avec nos travaux : la modernisation de l'action publique, notamment pour améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'État et le service rendu aux usagers, ainsi que la promotion de la participation des citoyens à l'action publique.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a par exemple proposé, en 2015, une série de 45 mesures opérationnelles élaborées de manière participative, articulées autour de huit axes d'action prioritaire : améliorer et simplifier les prestations rendues aux usagers ; trouver un nouvel équilibre entre les fonctions de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales ; améliorer les missions de contrôle des entreprises par les services de l'État ; renforcer les dispositifs de prévention et de gestion des risques et de la sécurité ; renforcer la cohésion sociale ; soutenir les projets des entreprises, des collectivités territoriales et des associations ; conforter le rôle et les missions de l'État en matière d'économie et d'emploi ; enfin, soutenir la culture dans les territoires.

Le SGMAP a également organisé plusieurs ateliers citoyens en partenariat avec la Commission nationale du débat public (CNDP), dont l'audition est prévue la semaine prochaine. Il encourage, en outre, les ministères à développer des outils numériques pour recueillir l'avis des citoyens.

Plus globalement, le SGMAP s'interroge sur les meilleures pratiques et procédures permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique, ce qui constitue le cœur de notre mission d'information.

Je vous indique que cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame Laure de la Bretèche, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pendant quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à mes collègues pour une série de questions-réponses.

Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique. – Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est l'héritier d'une longue tradition de réforme de l'État.

Il est né de la volonté, en octobre 2012, d'accroître le nombre de leviers activables, en regroupant au sein d'une même entité la mission *Etalab*, créée en 2011 et dédiée au développement du numérique, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC), créée elle aussi en 2011, le service d'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'une structure proche d'un cabinet de *consulting* interne ayant pour rôle d'accompagner les transformations qui constituait l'axe principal de la DGME.

L'ambition était d'apporter à l'ensemble des acteurs publics, et non aux seules administrations d'État, des leviers d'innovation et de transformation, dans un contexte budgétaire contraint, tout en intégrant les enjeux liés à la gestion des ressources humaines.

J'ajoute que le programme de simplification du SGMAP a été renforcé en 2015 : il concerne aujourd'hui les entreprises, les particuliers et les collectivités territoriales et comprend plus de 700 mesures dans différents domaines, toutes ayant pour point commun de faciliter l'activité et les démarches des citoyens.

Nous avons aussi souhaité rapprocher les branches « systèmes d'information » et « développement du numérique », la convergence de ces deux approches constituant l'un des leviers importants de transformation, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

La problématique de la prise en compte de l'avis des citoyens s'inscrit au cœur de toutes nos missions. Nous observons, en effet, une crise de confiance qui s'exprime à plusieurs niveaux. Aujourd'hui, selon les chiffres publiés par le cabinet de conseil *ResPublica* en 2017 dans son *Baromètre de la concertation et de la décision publique*, 90 % des Français sont favorables à la démocratie participative. Dans le même temps, 60 % d'entre eux pensent que la démocratie participative est utilisée comme une opération de communication, les décisions étant déjà prises au préalable. Enfin, environ 30 % des citoyens estiment qu'ils n'ont « rien à dire ».

Dans ce contexte, plusieurs enjeux émergent : rendre les procédures de démocratie participative plus attractives, associer plus largement les citoyens aux décisions, en veillant notamment à intégrer les personnes les plus éloignées du dispositif politique, animer le débat public, mieux informer les citoyens, stimuler l'innovation et renforcer la pertinence des politiques publiques.

Les choses ont déjà beaucoup évolué. Les consultations sont bien plus fréquentes que par le passé. Le besoin de proximité est aussi fortement mis en avant par les citoyens, 96 % d'entre eux jugeant que les élus devraient être davantage issus de la société civile. Ils sont aussi 91 % à souhaiter que leur avis soit plus fréquemment recueilli au moyen de référendums et de consultations. Le nombre de consultations, notamment numériques, a d'ailleurs significativement augmenté ces dernières années, le site *vie-publique.fr* recensant 14 consultations en cours, 342 terminées, dont 249 ayant fait l'objet d'une synthèse.

On peut notamment relever le succès de la consultation sur le numérique à l'école, organisée en ligne, qui a reçu 50 000 réponses et a donné lieu à 150 événements organisés dans les académies.

En 2015, une consultation sur l'ambition numérique a également été organisée en amont du projet de loi pour une République numérique, dans le souci de recueillir des propositions émanant directement de la société civile. Plus en aval, une consultation a été organisée préalablement aux réunions interministérielles d'arbitrage, qui déterminent réellement le contenu du projet : au terme d'une large mobilisation - 20 000 participants, 8 000 contributions, 150 000 votes -, cinq nouveaux articles ont été insérés dans le texte et quatre-vingt-dix modifications y ont été apportées.

Les parlementaires peuvent également consulter les citoyens *via* la plateforme « Parlement et citoyens ». Des consultations ont notamment été organisées en matière de biodiversité, à l'initiative du sénateur Joël Labbé. De même, le Gouvernement a créé une plateforme de consultation à l'occasion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, porté par Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. Pour certaines de ces consultations, le SGMAP a bien évidemment joué un rôle d'accompagnement.

Différentes démarches de « co-construction » sont possibles : ateliers de *design*, au cours desquels les citoyens formulent diverses propositions d'amélioration d'un service public, mais aussi *hackathons*, qui voient des citoyens, des chercheurs et des praticiens réfléchir, le temps d'un week-end, aux grandes questions que peut poser l'exploitation d'une base de données. En 2015, un *hackathon* a ainsi été organisé sur l'ouverture des données de la base SNIIRAM de l'assurance maladie. Il s'agit d'une méthode assez efficace pour mettre en lumière de nouvelles problématiques, à partir desquelles l'administration va ensuite pouvoir construire ou affiner des politiques publiques.

Il est possible d'aller encore plus loin, jusqu'à la codécision en matière de politiques publiques. Avec l'appui de la Commission nationale du débat public (CNDP), nous avons ainsi lancé les « ateliers citoyens », qui consistent, pour des panels restreints de citoyens représentatifs, à produire un avis éclairé sur une problématique donnée, étant précisé qu'un corpus

d'expertises leur est fourni pour éclairer leur réflexion. En 2016, le ministère des affaires sociales et de la santé a ainsi réuni, durant deux week-ends consécutifs, un groupe de quinze citoyens sur la question sensible de l'ouverture des données de santé, parallèlement au travail d'un groupe d'experts.

Sur des questions spécifiques, nous pouvons donc aller assez loin dans la sollicitation du citoyen.

Je souligne que cette démarche d'ateliers citoyens ne vient pas interrompre un processus décisionnel déjà engagé. On sollicite l'éclairage des citoyens sur une question qui ne fait pas encore l'objet d'une position politique très tranchée. Pour organiser dans de bonnes conditions ces ateliers, il nous faut un minimum de quatre mois, notamment pour le choix du panel et l'organisation de la consultation.

Je veux aussi évoquer le « partenariat pour un gouvernement ouvert » - *Open Government Partnership* -, une initiative internationale originale réunissant 77 pays et qui pourrait profondément changer le rapport entre le politique, l'administration et les citoyens. La France copréside actuellement ce partenariat avec l'organisation non gouvernementale *World Resources Institute*. Nous ne sommes donc pas les seuls à réfléchir à une meilleure association des citoyens à la décision publique. Dans le cadre de ce partenariat, nous avons élaboré un plan national d'action comprenant un certain nombre d'engagements des administrations sur la transparence, la participation et la collaboration des citoyens dans l'action publique. Six mois ont été nécessaires pour ce plan, en utilisant une démarche très ouverte de co-construction rassemblant des citoyens, des associations et d'autres acteurs de la société civile.

Quels sont les bénéfices de ces différentes démarches de participation des citoyens à la décision publique?

Le fait que les administrations s'engagent dans des démarches d'ouverture et de dialogue avec la société civile constitue l'une des conditions de la modernisation. Dans le plan national 2015-2017 pour une action publique transparente et collaborative, plus de dix ministères s'engagent dans des actions très concrètes, de même que la Cour des comptes et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le mode contributif, par ailleurs très exigeant, permet aussi de synchroniser l'expression des opinions d'une très grande diversité d'acteurs et d'éviter ensuite les prises de parole dissonantes. En effet, plus que les divergences d'opinions sur le fond, ce sont les postures qui exacerbent les antagonismes.

Ces démarches participatives permettent également de sensibiliser les administrations publiques aux enjeux de la transformation numérique.

Le rôle du SGMAP est d'ailleurs aussi de développer un certain nombre de ressources numériques, outils, plateformes et infrastructures de données.

Nous animons ainsi le site *data.gouv.fr*, qui, aujourd'hui, réunit des jeux de données pouvant être réutilisés par les entreprises, les associations, les chercheurs et les particuliers, avec la seule obligation pour eux de reverser ensuite leurs résultats sur le même site. Nous animons également le site *faire-simple.gouv.fr*, qui permet d'interroger les particuliers et les entreprises sur leurs besoins en termes de simplification administrative.

Nous œuvrons à la constitution d'infrastructures collaboratives de données, en associant des ressources externes et internes à l'administration. C'est le cas, par exemple, de la base d'adresses nationale, développée en partenariat avec l'association *OpenStreetMap*, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et La Poste. Les erreurs d'adresse dans les échanges postaux et les envois de colis représentent en effet une perte se chiffrant en dizaines de millions d'euros pour les entreprises...

Nous hébergeons également le site *beta.gouv.fr*, un incubateur de services numériques, qui développe des outils innovants en s'appuyant sur l'expérience d'une communauté d'utilisateurs.

Par exemple, pour lutter contre le problème crucial du non-recours aux aides sociales, nous avons créé un outil très simple, *mes-aides.gouv.fr*, qui permet de connaître en moins de deux minutes, à partir de votre situation, les droits auxquels vous pouvez prétendre.

Nous avons également développé la « Boussole des droits » pour les jeunes, qui vise à leur offrir un meilleur accès aux dispositifs conçus pour eux dans les domaines du logement, de la santé et de l'emploi-formation. Cet outil a été construit après une « immersion totale » à Reims, qui nous a permis de rencontrer les jeunes directement sur leurs lieux de vie.

Toutes ces nouvelles démarches participatives sont très intéressantes, mais nous devons aussi les regarder avec lucidité. C'est pourquoi le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a lancé une évaluation, inédite en France, sur l'effectivité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'impact de ces différentes démarches, à partir de questions simples qui rejoignent d'ailleurs celles de votre mission d'information. Comment associer le citoyen ? Comment recueillir la parole citoyenne et éviter qu'elle ne soit déformée ou confisquée ?

Il s'agit ainsi de permettre la prise de bonnes décisions, avec un travail à chaque étape de leur construction.

Les citoyens attendent aussi que les décisions se traduisent en actes. Ils attendent que les textes aient un impact direct dans leur vie quotidienne. Nous avons donc créé, en 2015 au sein du SGMAP, « CAPGouv », une petite

cellule d'accélération des projets du Gouvernement qui vise à identifier, une fois l'arbitrage interministériel réalisé, tout ce qui risque de freiner leur mise en œuvre. Les administrations n'osent pas toujours exprimer les difficultés qu'elles rencontrent dans l'application d'une décision ; dès lors, elles n'identifient pas toujours les petits grains de sable qui peuvent gripper la machine. En la matière, nous avons enregistré un certain nombre de succès, par définition peu visibles, car une décision qui aboutit fait toujours moins parler d'elle qu'une décision qui n'aboutit pas. Ce dispositif, placé directement auprès du Premier ministre et de son cabinet, peut venir utilement en soutien d'un certain nombre de projets prioritaires et complexes, pour lesquels le risque d'enlèvement est plus important.

M. Henri Cabanel, président. – Je vous remercie de ces précisions. Les dispositifs participatifs que vous avez évoqués peuvent-ils se déployer dans tous les domaines de l'action publique ? Est-il possible de les concevoir aussi bien au niveau national que local ?

Les démarches d'ateliers citoyens et de *hackathons* me semblent très intéressantes. Mais comment choisir les panels et les participants ? Quel bilan coût-avantages tirez-vous de ces dispositifs ?

Mme Laure de la Bretèche. – Je n'ai pas le recul suffisant pour savoir si les démarches participatives peuvent fonctionner de la même manière dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Ce qui importe surtout, à mes yeux, c'est la volonté déterminée de tenir compte de cette démarche participative, qui ne saurait être un simple « pas de côté » alors qu'une trajectoire de décision a déjà été arrêtée. D'où l'intérêt, notamment pour les ateliers citoyens, d'une consultation intervenant relativement en amont.

M. Henri Cabanel, président. – Comment articuler le temps nécessaire à la consultation et le temps compté des élus, déterminé par la durée de leur mandat ?

Mme Laure de la Bretèche. – Comme je l'ai indiqué, il faut compter un délai incompressible de quatre mois pour mener à bien un atelier citoyen, depuis son lancement jusqu'au recueil de la parole citoyenne par l'administration.

Nous avons évalué le premier atelier citoyen sur l'ouverture des données de santé, et il en ressort que les participants sont surtout préoccupés par la réception qui sera faite de l'avis qu'ils ont émis. Ils ne s'imposent pas nécessairement comme un élément déterminant de la décision finale, mais ils veulent être certains d'avoir été entendus et qu'on leur explique pourquoi tel point a été retenu et tel autre écarté.

Certaines situations d'urgence ou de crise ne se prêtent pas à l'examen serein d'une problématique par un panel de citoyens, notamment lorsqu'existe un risque trop élevé d'instrumentalisation.

En revanche, il me semble qu'une démarche de ce type peut s'envisager aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

La Ville de Paris a ainsi pris l'initiative intéressante d'instaurer un budget participatif pour construire une partie de son budget d'investissement à partir des souhaits exprimés par les citoyens. D'autres villes font de même.

Surtout, au niveau local comme au niveau national, il est nécessaire de recueillir l'avis des citoyens à toutes les étapes du processus de décision, pour vérifier que l'on ne s'éloigne pas de leurs besoins. Ces derniers peuvent en effet varier selon les circonstances. Par exemple, un citoyen sera plutôt heureux de déclarer plusieurs fois son premier enfant auprès de différentes administrations, mais il jugera cette répétition insupportable pour un décès, y voyant la preuve de la froide indifférence de « l'État Léviathan ».

Il faut noter que le Partenariat pour un gouvernement ouvert, que j'ai évoqué tout à l'heure, constitue la forme la plus aboutie de cette démarche participative.

Le SGMAP s'occupe également de coordonner les évaluations de politiques publiques ; il en a réalisé quatre-vingt à ce jour. Il apparaît que nous devons encore renforcer la participation des citoyens dans la définition des questions évaluatives et la préparation du diagnostic, ce qui permet ensuite au ministre de mieux reprendre la main et de définir un plan d'action. Nous pensons aussi qu'il faut prévoir un temps de débat public à l'issue du diagnostic évaluatif, c'est-à-dire avant l'élaboration des scénarii.

Vous m'avez également interrogée sur la constitution du panel d'un atelier citoyen. À partir d'une base de citoyens, nous travaillons, selon une démarche scientifique et avec l'aide éventuelle d'un cabinet de conseil, à l'obtention d'un panel de quinze personnes, en croisant plusieurs critères. Il faut des personnes qui ont une relative ignorance du sujet, mais qui sont aussi directement concernés par le problème posé, des personnes d'âge différent, des urbains et des ruraux, etc. Un comité de pilotage de la démarche se réunit régulièrement ; il comprend des experts, des chercheurs et l'administration demandeuse. Cette phase de constitution du panel est la plus longue.

Le coût de ces consultations est limité, entre 15 000 et 25 000 euros pour deux week-ends de travail à Paris.

Il serait prétentieux de ma part d'affirmer que les résultats sont excellents, mais nous avons par exemple été frappés de la qualité de l'avis rendu par le panel de citoyens ayant examiné l'ouverture des données de santé, sachant que ni le SGMAP ni la CNDP n'ont participé à sa rédaction. L'avis de quinze pages remis madame Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, très mesuré, proposait d'ouvrir les données dans le seul intérêt de la recherche et des soins. Il était d'ailleurs assez convergent avec l'avis des experts scientifiques.

Mme Sylvie Robert. – Avec le recul, y a-t-il eu, durant ce quinquennat, une modernisation des ministères, qu'ils soient de grande ou de petite taille ? Ont-ils joué le jeu ? Les nombreux comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui se sont tenus ont-ils porté leurs fruits ?

Nous avons également voté, au cours des cinq dernières années, des lois qui ont considérablement bouleversé notre organisation territoriale. La fusion des régions, notamment, a posé des questions d'ordre administratif. Avez-vous accompagné des régions mais également d'autres collectivités comme celles ayant transféré des compétences aux métropoles, ou encore les communes qui ont fusionné ? Si oui, avez-vous pu tirer de ces expériences des enseignements généraux permettant d'aider les administrations à être plus efficaces ?

Je participe depuis longtemps aux travaux de l'organisme « La 27^e Région » et j'avais été frappée par une expérimentation conduite au Danemark, où, en travaillant notamment sur la traçabilité, les pouvoirs publics avaient réduit à un mois le délai d'obtention par les entreprises du code « activité principale exercée » (APE), ce qui constituait une avancée majeure. Menez-vous aussi ce type d'expériences ? Plus globalement, la France vous semble-t-elle plutôt en avance ou en retard sur ces questions ?

Enfin, siégeant à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), je souhaitais vous demander si nous allions enfin passer à la vitesse supérieure sur la question des données, notamment des données personnelles. Le traitement des données sensibles suscitent en effet de nombreuses questions, et pas seulement en matière de santé.

M. Henri Cabanel, président. – En complément de la première question de ma collègue Sylvie Robert, je me demande si, au-delà des ministères, la toute puissante administration joue véritablement le jeu. Qu'avez-vous entrepris pour qu'elle change ses habitudes de fonctionnement et adhère à cette démarche ?

Mme Laure de la Bretèche. – Sur les quatre-vingt évaluations de politiques publiques réalisées, nous avons connu de vraies réussites en termes de transformation.

Ainsi, en nous appuyant sur l'évaluation menée avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la lutte contre le décrochage scolaire, nous avons réussi à construire un plan d'action, qui reste encore très suivi aujourd'hui par un comité associant des représentants des rectorats, des collectivités locales, des lycéens et des associations de parents. L'objectif qui consistait à réduire de 50 % le taux de décrochage scolaire n'a pas été complètement atteint, mais la diminution est tout de même de 30 % environ. Nous avons aussi engagé avec le ministère de l'éducation nationale un travail très significatif de redéfinition des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Nous sommes très attachés à ce que nos travaux d'évaluation soient rendus publics, conformément aux engagements pris par les ministres. Tout est publié sur le site du SGMAP, y compris les lettres de cadrage signées par le Premier ministre. On le sait, nombre de travaux des inspections ministérielles dorment dans des tiroirs. Le politique, qui a pourtant l'onction du suffrage universel et une légitimité que personne ne peut lui retirer, redoute parfois d'affirmer que telle proposition formulée par les experts dans le rapport d'évaluation ne lui convient pas. Or c'est parfaitement son droit, et même son rôle.

Publier des évaluations de politiques publiques est donc un geste assez courageux pour un ministre, celles-ci pouvant aussi déboucher sur une critique de son action. Cet exercice de transparence présente pourtant un double avantage : il incite ceux qui réalisent l'évaluation à se montrer responsables, et ceux à qui elle est destinée à en faire quelque chose, quitte à n'en reprendre qu'une partie tout en expliquant pourquoi.

Si les ministres et les administrations jouent le jeu, c'est aussi que l'évaluation constitue un matériau qui peut appuyer leur désir de réforme et de transformation des politiques publiques, à charge pour les évaluateurs de proposer plusieurs alternatives réalistes.

Je précise que certaines évaluations n'ont pas pu aboutir en raison d'une absence de données. C'est le cas de celle sur l'insertion des personnes sorties de prison : pour des raisons de protection de la vie privée, on ne dispose pas d'éléments statistiques permettant de suivre des cohortes d'anciens prisonniers.

Tous les secteurs de la vie publique ou presque sont concernés par les quatre-vingt évaluations que nous avons lancées. Quelques-unes concernent les collectivités territoriales, notamment sur la gestion des déchets et le bloc de compétences communal. Ces évaluations sont plus difficiles à réaliser, car elles doivent être « co-élaborées » avec les représentants des collectivités territoriales.

M. Henri Cabanel, président. – Dans le cas de la fusion des régions prévue par la loi du 16 janvier 2015, on ne peut pas vraiment dire que la décision ait été précédée, en amont, d'une consultation suffisante pour susciter l'adhésion...

Mme Laure de la Bretèche. – Dans ce processus de fusion, nous nous sommes plus occupés des administrations de l'État que des régions en accompagnant, dès 2015, la phase de préfiguration de la fusion des services territoriaux de l'État.

Les régions Bourgogne et Franche-Comté ont toutefois demandé le soutien du SGMAP pour préparer leur fusion.

Comment assurer la diffusion des bonnes pratiques ? Nos moyens restent limités : nous ne sommes que 200 au SGMAP. Nous avons lancé un

appel à projets en 2016 pour que les régions créent des laboratoires d'innovation au niveau territorial, que l'État finance dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Sur les dix-sept candidatures reçues, onze ont été retenues, notamment le « Lab Zéro » à Marseille. Nous disposons aussi de laboratoires spécialisés dans les ressources humaines. Notre volonté est de créer et d'animer des réseaux actifs sur des projets d'innovation.

Nous partageons votre préoccupation concernant le transfert de compétences entre collectivités territoriales. Avec le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), nous avons élaboré un guide sur la manière de diffuser l'innovation, très apprécié dans les territoires.

Parmi les simplifications ayant un impact mesurable, nous avons aussi développé le dispositif « marché public simplifié », partant du constat que les petites et moyennes entreprises ont des difficultés pour répondre aux marchés publics, faute d'équipes dédiées. Les entreprises peuvent ainsi répondre aux marchés publics en communiquant seulement leur numéro SIRET et gagneraient deux heures avec cette procédure simplifiée.

La situation de la France est plutôt bonne en matière de transformation numérique : nous sommes dans le peloton de tête en ce qui concerne le *e-gouvernement* et la *e-administration*.

La démarche de simplification que nous avons adoptée a été reprise par l'Allemagne, qui nous a même rendu hommage publiquement. Notre méthode pour la simplification est, elle aussi, basée sur la co-construction, avec la constitution d'ateliers regroupant des représentants des administrations et des chefs d'entreprise, ateliers qui sont de plus en plus souvent pilotés, non plus par le SGMAP, mais directement par les administrations concernées.

S'agissant des données publiques, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit un dispositif d'appui aux collectivités territoriales en matière d'*open data*. Un administrateur général des données est en poste depuis 2014 au sein du SGMAP, avec notamment pour mission de coordonner les différents administrateurs de données qui commencent à émerger dans les ministères.

Une stratégie sur les données se développe donc progressivement au sein des administrations. La loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite « loi Valter ») a également été déterminante, en posant le principe d'un échange gratuit de données entre administrations. Ce texte a bouleversé les modèles économiques de certains grands opérateurs de l'État comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

M. Henri Cabanel, président. – Cette participation des citoyens *via* des dispositifs numériques ne crée-t-elle pas une nouvelle fracture entre les

citoyens parfaitement connectés et ceux qui sont plus éloignés des outils informatiques, notamment en milieu rural ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser le coût d'un *hackathon* ? Les participants sont-ils rémunérés ?

Mme Laure de la Bretèche. – J'ai évoqué tout à l'heure le coût des ateliers citoyens et la constitution des panels. S'agissant des *hackathons*, les participants sont des volontaires qui souhaitent apporter leur contribution. En 2016, nous avons par exemple organisé un *hackathon* sur l'ouverture par l'administration fiscale du code source de son calculateur d'impôts.

Quant au coût des *hackathons*, la question ne s'est jamais vraiment posée. Il faut certes réaliser un travail en amont sur les bases de données, mais cela relève des administrations concernées. C'est davantage la question des suites à donner aux *hackathons* qui se pose, alors qu'ils permettent de faire émerger des questions inédites et d'esquisser des réponses potentielles en matière d'utilisation des données.

Nous nous attachons aussi à travailler sur la relation à l'utilisateur. Nous venons à cet égard de publier un guide interministériel de la relation attentionnée à l'utilisateur à l'ère du numérique. Certains outils pouvant donner le sentiment d'une mise à distance de l'utilisateur, nous devons réorienter les moyens vers les publics les plus en difficulté et veiller à ce que l'accès au service public reste multicanal, avec une réponse physique, téléphonique et numérique.

On voit aussi que certaines expériences de « tout numérique », comme celle de l'Estonie, ne sont pas forcément des succès. Il ne faut pas pour autant renoncer au numérique, mais l'accompagner, sachant que les besoins varient en fonction des territoires et de l'âge moyen de la population.

Lorsque la prime d'activité a été instaurée, un accompagnement a été proposé dans chaque caisse d'allocations familiales (CAF) pour aider l'utilisateur à se familiariser avec l'outil. C'est un bon exemple de médiation numérique assurée par des agents.

L'éloignement est d'ailleurs une notion polysémique : l'éloignement géographique incite à approfondir le développement des outils numériques pour réduire les temps de trajet, mais il faut aussi répondre à l'éloignement d'une partie de la population des outils numériques par un accompagnement humain ou des solutions alternatives.

M. Henri Cabanel, président. – Je vous remercie d'avoir alimenté notre réflexion, madame de la Bretèche. On comprend finalement que la simplification n'est pas si simple !

**Audition de Mme Axelle Lemaire,
secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation,
auprès du ministre de l'économie et des finances**

(Mardi 21 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en accueillant aujourd'hui Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame la secrétaire d'État, vous êtes chargée, au sein du Gouvernement, des questions relatives au numérique et à l'économie de la connaissance. En particulier, chacun s'en souvient, vous avez défendu devant le Parlement la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

Ce texte, souvent présenté comme essentiel pour l'avenir de notre économie et de notre société, a été l'un des premiers à solliciter aussi largement la participation de nos concitoyens. En effet, avant sa transmission au Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres, il a fait l'objet d'une consultation publique en ligne d'une durée de trois semaines. Les participants, dont les identités avaient été anonymisées, ont pu se prononcer sur les différents articles du texte, mais aussi formuler des propositions de modifications, qui ont elles-mêmes été soumises au vote et à l'avis des internautes.

Plus de 21 000 contributeurs ont choisi de participer à cet exercice inédit de « co-écriture législative ». Ils ont émis près de 150 000 votes et rédigé plus de 8 500 arguments, amendements ou propositions de nouveaux articles sur le site *republique-numerique.fr*.

Une telle expérience entre évidemment en résonance avec les enjeux de notre mission d'information, qui s'interroge sur les moyens de revitaliser la démocratie représentative et sur le rôle que les nouveaux outils numériques sont susceptibles de jouer en la matière.

Quel bilan dressez-vous de cette consultation en ligne ? Vous semble-t-elle pouvoir constituer un modèle pour la décision publique, qu'elle soit nationale ou locale ? Quelles sont les conditions de sa réussite ?

Vous avez lancé en octobre dernier, avec *La Gazette des communes*, une enquête auprès des élus locaux. On constate, à travers ses résultats, un véritable décalage entre les modalités de consultation déployées par les élus et les aspirations des citoyens. À l'heure où les outils numériques se développent *via* les *civic techs*, les collectivités territoriales privilégient encore les réunions et, pour le numérique, les sites internet. Comment, selon vous, sensibiliser les élus à ces nouveaux modes de démocratie participative ?

Plus largement, quelle peut être la place du numérique dans notre démocratie ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils s'approprier ce nouveau mode de participation des citoyens ?

Je vous propose de vous exprimer à titre liminaire pendant une dizaine de minutes. Ensuite, je donnerai la parole à nos collègues afin qu'ils puissent vous poser quelques questions.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation. – Cette invitation m'honore parce qu'elle dénote votre intérêt pour cette procédure de consultation en ligne que nous avons organisée afin de préparer la loi pour une République numérique.

Je m'exprimerai en tant qu'ancienne parlementaire, puis ministre observatrice critique des institutions, tout en m'éloignant tant soit peu de ces fonctions ministérielles, afin de vous faire part, en fin de quinquennat, de mes remarques sur le fonctionnement démocratique de nos institutions.

Au cours de mes déplacements, ce qui m'a le plus marquée chez mes interlocuteurs, c'est ce que certains appellent le « praf-isme », le « plus rien à faire », cette tendance d'une partie de nos concitoyens, notamment les plus jeunes, à se désintéresser totalement de la vie politique et de la chose politique. Cela se traduit par un taux d'abstention très élevé ou par des votes blancs. C'est le phénomène le plus préoccupant de notre démocratie contemporaine.

Cette situation contraste avec ce que permet le numérique : une horizontalité des circuits d'échanges et d'informations, une plus grande ouverture, une plus grande transparence de ces flux d'échanges, un accès à l'expression potentiellement plus puissant que jamais.

Plus les citoyens ont la possibilité de s'exprimer directement, moins ils ont envie de le faire à travers les institutions actuelles, par manque de confiance.

On parle souvent d'« uberisation » de la société. J'é mets toutefois certaines réserves concernant ce terme. D'ailleurs, sur les réseaux sociaux, le *hashtag* à la mode concernant *Uber* est le suivant : *deleteUber*, pour mettre en cause certaine des pratiques de cette entreprise à l'égard de ses salariés.

Plus profondément, cela illustre le phénomène de désintermédiation de tous les corps traditionnellement représentatifs de la société, que j'ai

constaté quotidiennement dans l'exercice de mes fonctions ministérielles : désintermédiation des partis politiques, des syndicats, des chercheurs et des scientifiques, des médias et des élites. Je suis convaincue que les outils numériques peuvent permettre d'inventer de nouvelles formes de médiation qui n'aboutiraient pas à une démocratie directe mais à un renforcement de la démocratie représentative.

Aujourd'hui, nous avons besoin de nouvelles intermédiations, dans tous les domaines. La légitimité des partis politiques, par exemple, est contestée du fait de leur mode de recrutement. S'ils faisaient l'effort de diversifier celui-ci avec des citoyens plus représentatifs, plus de personnes issues des minorités ethniques, plus de femmes, plus de jeunes, peut-être seraient-ils plus légitimes en tant qu'intermédiaires dans nos institutions démocratiques. Cette réflexion concerne l'ensemble des échelons de la vie politique et pas uniquement l'échelon national.

Faut-il remettre en cause la démocratie paritaire ? Je ne le crois pas, même si la tentation est grande aujourd'hui. Ainsi, certains candidats à l'élection présidentielle envisagent de réinstaurer un centralisme technocratique avec une gestion des grands dossiers sociaux non plus par les organismes paritaires, mais par l'État uniquement. Il faut, au contraire, renforcer le paritarisme par plus de représentativité reposant sur un usage extensif des technologies numériques.

Faut-il renforcer la démocratie représentative par une démocratie participative ? Oui !

Une autre forme de tentation consisterait à instaurer une démocratie directe. On peut penser que cela est désormais possible ou que cela le sera très prochainement, en particulier grâce aux technologies de la *blockchain* ou de l'intelligence artificielle, qui permettront de recueillir l'opinion d'une très grande masse d'individus.

Aujourd'hui, il faut, au contraire, réaffirmer la force de la démocratie représentative. Lors de la « co-construction » de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, j'ai toujours été très claire sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'organiser un référendum ou un plébiscite sur certaines de ses dispositions. Le Gouvernement ne s'était d'ailleurs pas engagé à intégrer automatiquement toute proposition suggérée par des internautes, même si elles avaient recueilli un large assentiment. Sur le plan législatif, la décision appartenait au Gouvernement et au Parlement. Cela a tout de même parfois prêté à confusion ou à déception puisque certains auraient voulu que les propositions qui avaient été massivement soutenues fussent intégrées automatiquement dans le texte de loi. D'où la nécessité, lorsqu'on lance ce type d'exercice de consultation, d'être très clair sur les objectifs et sur la méthode. Cette dernière doit donc être parfaitement transparente, avec des outils clairs.

Autre tentation, celui du recours au référendum, forme d'exercice de démocratie directe. Pour moi, le référendum du 23 juin 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, ou *Brexit*, a illustré ce qu'est un mauvais usage de la pratique référendaire. Celle-ci doit s'appuyer sur un débat organisé par les organes politiques et institutionnels, dans lequel ils doivent s'investir. Dans certains pays, elle peut également s'appuyer sur une véritable culture du référendum, notamment en Suisse. Je pense également à la loi de 2015 autorisant le mariage pour les couples homosexuels en Irlande : bien que ce pays ne soit pas le moins catholique d'Europe, les débats autour de ce référendum ont pourtant été de très haute qualité et n'ont pas donné lieu aux débordements, aux polémiques, aux frictions et aux tensions qui ont profondément divisé la société française sur ce même sujet. Pourquoi ? Parce que ce référendum a été organisé autour de débats et un engagement fort de tous les citoyens.

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a ouvert la voie à une méthode expérimentale de renforcement de la démocratie représentative qui doit être renouvelée. Ma crainte, parce qu'elle a été complexe à mettre en œuvre, parce qu'elle a nécessité un portage politique personnel très fort – pour ne pas dire sacrificiel, tant j'ai eu le sentiment d'aller contre le système, contre les institutions –, c'est que cette expérience reste isolée. Nous avons, au contraire, tout intérêt à utiliser aussi largement que possible la palette d'outils disponibles et à multiplier ces expériences, au niveau local comme au niveau national.

Quand on parle de renouvellement démocratique, on se focalise sur deux sujets : le renouvellement des élites, du personnel politique, d'une part, et la procédure de construction de la loi, d'autre part. Ces sujets sont importants, mais ils ne sont pas exclusifs du renouvellement des pratiques démocratiques.

S'agissant des élus, ce qui m'inquiète parfois, c'est que des pratiques scandaleuses et condamnables qui entachent la démocratie aient toujours cours. Tant qu'on ne s'attaquera pas frontalement à la corruption et aux abus de pouvoir de certains élus, il sera impossible de renforcer la légitimité des décisions politiques.

Toutefois, se focaliser sur ce seul sujet, c'est éviter de parler du déficit de représentativité des élus. Pourquoi ce déficit de représentativité ? Parce que mener aujourd'hui une carrière politique ou faire une incursion dans le monde politique lorsqu'on est engagé dans d'autres domaines professionnels représente un coût qui n'est assumé qu'individuellement. Or il devrait l'être collectivement. C'est la garantie et la contrepartie d'une démocratie constamment renouvelée et donc plus saine.

La loi est la partie la plus visible de la politique publique ; c'est la partie émergée de l'iceberg. Les décrets d'application des lois votées par le Parlement en sont une autre. En la matière, il reste beaucoup de travail à

faire pour davantage de « co-construction » et de transparence dans la rédaction des décrets.

Mais les politiques publiques ne se réduisent pas à la loi et au décret : l'immense majorité des décisions publiques, avant qu'elles ne se transforment en action publique, ne sont pas soumises à des processus de « co-construction ». Par exemple, les positions défendues par le Gouvernement français dans les instances européennes, et notamment dans les conseils de l'Union européenne, sont définies en interne par l'administration, sans toujours avoir l'aval politique des ministres et alors qu'elles ne sont pas toujours en phase avec les aspirations de la société et du monde économique. La « co-construction » du positionnement du Gouvernement français dans les instances nationales, européennes et internationales devrait aussi être une piste à suivre.

Pour ma part, j'ai essayé de modifier concrètement certaines de ces pratiques politiques en organisant des jeux digitaux dans les ministères, des semaines « cabinet ouvert », des permanences ministérielles ou encore en « co-construisant » les notes de positionnement des autorités françaises.

Vous parlez, dans le cadre de votre mission, d'efficacité de la décision publique. Qui dit efficacité dit exécution, et c'est cette phase qui est la plus difficile. Une fois que la loi a été votée, sa mise en œuvre est ce qu'il y a de plus difficile, parce qu'elle induit des changements, nécessite de convaincre les administrations et les agents publics pour son application. Et ce n'est pas aisé...

À mon sens, on ne peut pas non plus parler de renouveau de la démocratie et de ses pratiques sans évoquer l'endogamie des élites, lesquelles sont décrites par certains journalistes comme étant déconnectées. Je peux le confirmer, qu'il s'agisse des élites politiques, des élites médiatiques ou des élites économiques. Toutes sont là depuis très longtemps, sans qu'elles aient été renouvelées ; elles ne représentent même parfois qu'elles-mêmes. Ce n'est pas forcément la faute des élites, nous avons besoin d'elles ; j'assume le fait que notre pays doive être dirigé par une élite qui soit la plus éclairée possible. Le problème réside dans la longévité des parcours et dans les pratiques endogames de ces réseaux, qui contribuent à affaiblir énormément le processus de prise de décision politique et donc sa légitimité.

M. Henri Cabanel, président. – Pour que cette expérience de consultation en ligne n'en reste pas là, faut-il légiférer afin qu'elle devienne une habitude chez les élus ? Vous vous êtes beaucoup investie en faveur de ce mode de démocratie participative mais, d'après ce que j'ai cru comprendre à travers vos propos, tout le monde ne s'est pas inscrit dans votre sillage. Au niveau local, les élus ont beaucoup de mal à se sensibiliser au numérique, si ce n'est par les sites internet de leur collectivité territoriale.

Ils préfèrent souvent les réunions publiques, auxquelles très peu de nos concitoyens se déplacent.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Faut-il légiférer pour imposer le recours à un mode de « co-construction » de la loi ? Une nouvelle loi pour améliorer la loi ? J'aimerais que le changement ne soit pas imposé par une élite éclairée, mais que les conditions de l'intégration de cette « co-construction » au sein des institutions soient garanties. Je me réjouis à cet égard que les débats progressent et que, petit à petit, se pose cette question.

Il pourrait être dangereux de légiférer sur ce sujet. Nous risquons, en effet, de considérer qu'il appartient soit au Gouvernement soit au législateur de recourir à ce type de méthode en fonction des sujets traités. Dès lors, les sujets plus régaliens et les sujets particulièrement complexes pourraient être exclus de cette démarche de « co-construction ». Le raisonnement que l'on tient s'agissant du recours aux ordonnances pourrait ainsi s'appliquer à une loi « co-construite ». En pratique, cette dernière méthode devrait être systématisée sur l'ensemble des textes, d'abord à titre expérimental. S'il faut recourir à une loi ou modifier la Constitution, soit, mais cela ne garantira pas forcément le succès de cette méthode...

S'agissant des élus locaux, il y a un enjeu majeur de recrutement : il faut notamment que les partis politiques soient suffisamment attractifs pour les plus jeunes et pour les personnes qui veulent prendre part à la vie politique tout en ayant une vie professionnelle auparavant et une autre après. Aujourd'hui, rien n'est fait pour encourager cette approche de la vie politique.

Des formations très intéressantes sur l'appropriation des outils numériques sont proposées aux élus locaux, mais ceux-ci n'y recourent pas. Cette situation me semble dommageable.

Il faut aussi continuer à expliquer que l'utilisation de ces outils numériques, notamment le recours à des *civic techs*, permet en réalité de renforcer le contact humain. Les élus locaux, très sensibles au lien direct qu'ils ont avec leurs administrés, craignent que les *civic techs* ne créent une distance entre eux. En réalité, c'est l'inverse : très souvent, c'est au niveau microlocal et dans les petites communes que ces outils sont les plus efficaces. Ils permettent, en effet, d'inclure au processus de décision des gens qui ne s'intéressent pas nécessairement à la politique ou qui ne sont pas « outillés » pour l'être. L'enjeu n'est pas de comparer des dispositifs de « co-construction » ou de vote d'un budget avec des conseils citoyens, dans lesquels viennent toujours les mêmes personnes pour défendre toujours les mêmes intérêts particuliers. Au contraire, le numérique permet d'aller chercher d'autres citoyens, à condition de s'en donner les moyens. En la matière, un important travail de persuasion est à conduire auprès des élus locaux.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci d’avoir mené cette expérimentation lors de l’élaboration de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 et dans l’exercice de vos responsabilités, madame la secrétaire d’État.

La suite logique de votre raisonnement n’est-elle pas de plaider – solution radicale – pour une limitation des mandats non pas horizontale, mais dans le temps ? Lorsqu’on est volontaire pour n’exercer qu’un seul mandat ou deux, la réinsertion dans la vie professionnelle est assez compliquée, sauf si l’on a atteint l’âge de la retraite.

M. Michel Raison. – Madame la secrétaire d’État, vous avez dit, et je suis d’accord avec vous, que les partis politiques manquent de légitimité parce que la représentation en leur sein reste quelque peu figée, parce qu’on y voit un peu trop longtemps les mêmes personnes, parce que le pouvoir y est concentré entre les mains de quelques-uns. Avant de donner davantage la parole au peuple, par le biais de dispositifs de démocratie directe, ne faudrait-il pas restructurer et mieux faire fonctionner ces partis politiques ? Pour ma part, je ne suis pas un grand défenseur du cumul des mandats. On peut limiter dans le temps le nombre de mandats ; l’avantage, c’est de renouveler le personnel politique.

S’agissant de la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne, vous avez dit que c’était un mauvais exemple de référendum. J’aurais plutôt tendance à penser le contraire. Serait-ce un mauvais exemple parce que, très majoritairement, nous ne sommes pas d’accord avec son résultat ? Les institutions ont communiqué au sujet du scrutin, et l’on a demandé son avis au peuple. Si nous remettons en cause ce que le peuple a décidé, c’est plutôt un bon exemple de ce que donne l’abus de consultations référendaires sur des sujets très complexes. Le peuple peut avoir facilement raison, mais il peut aussi se tromper parfois. D’ailleurs, en la matière, peut-être est-ce nous qui nous nous trompons ? Enfin, plus la collectivité territoriale est petite, plus il est facile de faire de la démocratie participative. Pour ma part, j’ai été élu d’une toute petite commune et j’allais à la rencontre des habitants pour leur demander leur avis ; ainsi, nous arrivions à corriger des décisions de façon constructive. Ensuite, j’ai été maire d’une ville de 8 000 habitants, où il était encore possible d’organiser des réunions de quartier. Mais lorsqu’on est un responsable national ou lorsqu’on négocie, au nom d’un gouvernement, au sein des instances européennes, cela commence à se compliquer.

M. Jacques Bigot. – Madame la secrétaire d’État, au regard de votre expérience, l’utilisation du numérique dans le cadre d’une consultation sur un projet de loi semble assez complexe et l’administration ne vous a pas nécessairement facilité la tâche.

Notre sujet ne porte pas seulement sur l’élaboration de la loi, mais plus généralement sur la façon de mieux associer nos concitoyens aux

décisions publiques, notamment pour éviter que celles-ci ne soient ensuite longuement contestées, voire qu'elles ne soient même pas mises en œuvre.

Un point essentiel que vous n'avez pas abordé : comment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent-ils utiliser le numérique pour que les gens se saisissent de la notion d'intérêt collectif ? Le risque avec Internet, et vous l'avez dit à propos de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, c'est que les gens, dès lors qu'ils sont un certain nombre à avoir formulé telle ou telle proposition, ne comprennent pas que le législateur ne les suive pas. Cette difficulté rejoint également celle de l'individualisme de nos concitoyens. Si l'on veut faire « émerger » de la démocratie, il faut aussi que les citoyens prennent en considération l'intérêt général, qui n'est pas la somme ou la synthèse des intérêts individuels. Comment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent-ils se servir des outils numériques pour communiquer d'abord sur leur projet et avoir ensuite un retour de « co-construction » et non pas simplement de destruction ?

M. Henri Cabanel, président. – En complément madame la secrétaire d'État, ne craignez-vous pas que le débat ne se cristallise autour de l'opinion de certains internautes, souvent membres d'associations citoyennes et militants, dont les opinions ne vont pas toujours dans le sens de l'intérêt général ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Donner la voix à des activistes ou à des militants ne me semble pas un moyen de déconstruire une politique menée par le Gouvernement, du moins si les règles du jeu sont claires. Le mérite de cet exercice est de mettre tout le monde, y compris les lobbys et les activistes, sur un pied d'égalité.

Parmi les plus de 21 000 contributeurs ayant participé à la construction du projet de loi pour une République numérique, 95 % se sont identifiés comme des particuliers. Cela contredit l'idée selon laquelle la consultation numérique profiterait aux lobbys. Certains d'entre eux, déçus, sont d'ailleurs venus me voir pour me demander ce que serait leur place à l'avenir parmi ces consultations.

J'ajoute que l'apport des internautes à ce projet de loi a été très positif : grâce à eux, cinq nouveaux articles et quatre-vingt-dix modifications de fond ont été introduits au sein du projet de loi initialement rédigé par le Gouvernement.

Autre intérêt de la démarche, la mise en exergue de certains points par des militants a permis de cibler les polémiques et sujets de contentieux possibles très en amont du processus législatif, et donc de les circonscrire, en définissant au plus tôt une réponse politique adéquate. L'examen du texte ne s'est donc pas fait « par à-coups », au gré des pétitions et manifestations. Le diagnostic de la situation à laquelle la loi prétend répondre s'en est trouvé amélioré.

Il faut faire confiance à nos concitoyens, abandonner l'idée que l'État est le seul sachant, le seul capable de définir l'intérêt général. Les citoyens qui ont contribué à cet exercice de consultation en ligne avaient aussi cette ambition.

Je suis d'accord avec Corinne Bouchoux sur le cumul des mandats dans le temps. Nous sommes peut-être influencées par nos expériences personnelles, n'ayant pas toujours été dans la politique. Nous devons apporter une réponse à l'enjeu des parcours professionnels des personnes qui s'engagent dans la vie politique, pour faire progresser la démocratie représentative. Faut-il limiter le nombre de mandats dans le temps à deux ou trois ? Cela dépend aussi de l'âge d'entrée dans la vie politique. Trois mandats, cela peut représenter quinze ans d'activité dans la vie politique. Ce n'est pas rien dans une carrière !

M. Henri Cabanel, président. – Il faut un statut de l'élu !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Il faut en passer, en effet, par un véritable statut de l'élu, même si le débat est aujourd'hui complètement tabou. Il est perçu par l'opinion publique comme la volonté des élus d'obtenir de nouveaux avantages. Or la surreprésentation des fonctionnaires dans la vie politique n'est pas un hasard : ils ont la garantie de retrouver un poste après leur mandat.

M. Michel Raison. – En effet !

Mme Corinne Bouchoux. – Ils retrouvent « un » emploi dans l'administration, et non pas « leur » emploi initial !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Plus généralement, cette situation pose la question de la fluidité des parcours professionnels en France. Nous parlions de l'endogamie des élites. Nous pouvons aussi nous demander pourquoi nous avons toujours droit aux mêmes éditorialistes politiques depuis quarante ans, pourquoi les patrons du CAC 40 jouent au jeu des chaises musicales entre les conseils d'administration des grands groupes, etc. L'absence de fluidité des parcours est une question de rigidité du marché du travail ; c'est aussi un problème culturel.

J'en viens à la question sur le référendum britannique ayant mené au *Brexit*. Je confirme qu'il s'agit, de mon point de vue, d'un mauvais exemple de référendum : la question de l'appartenance à l'Union européenne ne peut pas se résumer à une alternative binaire. La difficulté de la mise en œuvre de la décision du peuple britannique en témoigne : des années de négociation nous attendent ; des centaines de textes sont à revoir. Les Britanniques ne se sont pas réellement prononcés sur la question posée ; ils ont voté pour sauver le *National Health Service*. Or le gouvernement britannique vient d'annoncer la fermeture sèche de quinze hôpitaux publics... Il y a eu une forme d'amateurisme coupable dans la manière d'aborder le sujet.

Mme Sylvie Robert. – Peut-on aller encore plus loin, dans la fabrication de la loi, que ce que vous avez fait pour la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 ? Beaucoup de propositions circulent en ce moment pour améliorer l'information, la transparence et l'association des citoyens à la fabrique de la loi.

M. Henri Cabanel, président. – Sur la question de la consultation publique en ligne, comment traiter au mieux les milliers de réponses obtenues ? Cela doit-il passer par des algorithmes spécifiques, et pour quel coût ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Madame Sylvie Robert, je suis persuadée qu'il faut aller plus loin. Des travaux préparatifs à l'instauration d'une VI^e République, passant par une constituante citoyenne, me semblent indispensables.

Le professeur Marcel Gauchet, que vous avez entendu, a souligné le basculement du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif opéré par la V^e République, pour contrer l'instabilité parlementaire.

Au XXI^e siècle, à l'heure du numérique, la question se pose désormais de la place de la société civile, qui peut trouver des modes d'expression citoyenne plus puissants que jamais.

Certaines propositions ont d'ores et déjà été mises sur la table, y compris par le Président de la République : la limitation des mandats dans le temps, la « co-construction » législative, la procédure parlementaire expresse avec l'adoption d'amendements en commission, une initiative législative citoyenne, élargie et effective, le droit d'amendement citoyen, le « 49.3 » citoyen proposé par Benoît Hamon, le droit de pétition, le rôle du Sénat et celui du Conseil économique, social et environnemental, la création d'un « conseil citoyen » dont le rôle doit être défini... Autant de travaux à engager au cours de la prochaine mandature.

Votre question, M. le président, sur la synthèse des contributions citoyennes s'est posée de manière très concrète avec la plateforme créée lors du projet de loi pour une République numérique. Il est très difficile de demander à une administration, déjà sous pression et qui doit remplir ses missions « naturelles », de répondre aux demandes supplémentaires des ministres, le tout dans un contexte de contraction des effectifs, et de traiter dans un temps court et à budget constant les milliers de contributions d'internautes !

Pour permettre une réelle « co-construction » de la loi pour une République numérique, le Gouvernement s'est attaché à répondre aux propositions les plus populaires. 250 réponses écrites ont ainsi été publiées.

Ce travail n'a pas été intégré dans les budgets de fonctionnement des administrations, ce qui explique aussi les résistances que j'ai pu rencontrer lors de l'élaboration du projet de loi. Si l'on veut plus de

« co-construction » législative, il faut en tirer les conséquences au plan budgétaire, en l'inscrivant dans le projet de loi de finances.

Notre manière de traiter les contributions des internautes est restée un peu artisanale : chacune d'entre elles a été lue et analysée par les services. Néanmoins, il est certain que des algorithmes pourraient réaliser cette tâche à l'avenir, à une condition : leur complète transparence. La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 impose aux administrations de communiquer, à la demande, les critères retenus par les algorithmes utilisés. Je pense par exemple au système d'admission post-bac (APB).

La transparence des algorithmes est indispensable aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. La France a été un pays précurseur dans les domaines de la transparence des données, avec l'*open data*, et des outils, avec l'*open source*, mais aussi de la gouvernance ouverte. Et aujourd'hui, le recours aux algorithmes constitue une tendance de fond.

Une des réponses aux fausses informations diffusées sur Internet, à la réalité post-factuelle, est la transparence des algorithmes. Se pose alors la question de la capacité de l'administration française à répondre à ces enjeux. Une des raisons pour lesquelles il était important d'intégrer dans la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 les notions d'économie et de société de la donnée était de permettre à la puissance publique de gérer les données qu'elle produit. Si elle ne le fait pas, dans des domaines aussi fondamentaux que la santé ou l'éducation, d'autres le feront : les géants de l'internet.

Nous sommes face à un enjeu historique : l'État, pour entrer dans l'ère de la « gouvernance de la donnée », doit devenir un « État plateforme », qui accepte de se reposer sur l'intelligence collective, en ouvrant ses données et en « co-construisant » ses politiques publiques.

M. Henri Cabanel, président. – Les femmes et les hommes politiques, les administrations n'ont pas suffisamment la culture du numérique. Il faut commencer à l'inculquer, dès l'école, mais cela va prendre du temps. Dès lors, quelles sont vos propositions concrètes pour renforcer la culture du numérique parmi le personnel politique ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Permettez-moi d'inverser les termes du débat. On entend souvent dire que le personnel politique est décalé, qu'il ne comprend pas les enjeux du numérique. Mais, réciproquement, les innovateurs et la société civile connaissent, eux aussi, très mal la culture politique. L'important est donc de créer des liens entre ces différentes sphères pour améliorer la qualité du dialogue.

Néanmoins, certains élus sont effectivement éloignés du numérique. Cela illustre un point que j'ai déjà évoqué : la difficulté à renouveler le parcours politique. Cela ne veut pas dire, pour autant, que ces femmes et ces hommes politiques sont plus éloignés du numérique que n'importe quel

fonctionnaire ou salarié. Il convient donc de relativiser ce diagnostic accablant.

Il y a plutôt, à mon sens, un problème général d'acculturation de la société française au numérique. Acheter des drones ou utiliser des « téléphones intelligents » ne signifie pas que l'on est entré dans cette culture.

La solution passe donc par le renouvellement, mais aussi par la formation des élus.

Elle pourrait aussi résulter de ce que l'on appelle les « start-ups d'État », qui regroupent un développeur, un *webdesigner*, un agent public compétent et un élu, et dont la mission consiste à répondre à un problème donné par un outil numérique dédié. De quoi les citoyens et les usagers ont-ils besoin ? Telle est la question que ces équipes devront se poser. Je ne crois pas au « solutionnisme technologique », pour reprendre l'expression d'Evgeny Morozov, mais le changement d'approche induit par la création de ces « start-ups d'État » pourrait permettre, grâce à la mise en place d'équipes de projet, de résoudre en six mois certains problèmes vieux de dix ans.

M. Henri Cabanel, président. – Y a-t-il des exemples de pays mettant en œuvre des dispositifs participatifs qui retiennent votre attention ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Un livre paru récemment, *Le Coup d'État citoyen* d'Élisa Lewis et de Romain Stiline, dresse un panorama mondial des innovations démocratiques permises par le numérique. Je vous recommande la lecture de cet ouvrage, qui en recense les succès comme les échecs.

L'Islande avait ainsi comme projet très ambitieux de « co-construire » un texte constitutionnel. Ce projet s'est embourbé dans des méandres politiques classiques et n'a pas connu l'issue souhaitée par ses promoteurs.

En Europe du Nord, dans des villes comme Stockholm, Copenhague ou encore Helsinki, l'intégration des initiatives citoyennes et la « co-construction » des politiques publiques sont beaucoup plus poussées et systématiques que chez nous. Cela permet de réfléchir à ce que sera, demain, une ville intelligente, entièrement connectée. Les citoyens seront alors des producteurs de données mais également des concepteurs de politiques publiques, auxquelles ils devront être associés de manière constante.

Des expérimentations ont aussi eu lieu en Amérique latine, en matière de budget participatif, par exemple. Il faut dire que la tradition de mobilisation de la société civile y est particulièrement vive.

En Espagne, le mouvement politique *Podemos*, quelle que soit notre opinion à son sujet, a testé l'idée d'associer les citoyens à la vie politique à l'échelon local. À Valence ou Barcelone, par exemple, ce parti et ses

partenaires politiques ont mis en place des expérimentations citoyennes en ayant recours à des outils numériques.

Nous sommes encore au début de cette histoire. Les expérimentations en la matière ouvrent un monde des possibles et participent d'une tentative d'amélioration des processus démocratiques. Il ne faut peut-être pas viser trop haut, mais l'état actuel de notre démocratie rend ce mouvement impératif et urgent.

M. Henri Cabanel, président. – Madame la secrétaire d'État, merci de nous avoir éclairés en évoquant votre vision du numérique, dont je suis convaincu qu'il doit être inclus dans les modes de fonctionnement de la démocratie française.

Beaucoup d'élus adhèrent à cette démarche, mais un certain nombre d'entre eux ont encore des difficultés à suivre le pas.

Audition de représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles Fournier, vice-président de la région Centre-Val de Loire, pour « Régions de France », Mme Alexandrine Leclerc, vice-présidente du conseil départemental du Loiret représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand Pancher, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre Touzet, maire de St-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

(Mercredi 22 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons avec l'audition des principales associations représentant les élus locaux et les collectivités territoriales que je remercie de leur venue. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Mesdames, messieurs, la mission d'information s'interroge principalement sur les blocages permettant d'expliquer les difficultés à prendre des décisions publiques qui ne soient pas remises en cause ou fortement contestées, y compris lorsqu'elles sont déjà très engagées.

La mission s'intéresse ainsi aux possibilités pour les pouvoirs publics de produire des réformes, par exemple dans le domaine du droit du travail, ou de mener des projets structurants pour notre pays, comme un équipement public de grande envergure, une ligne ferroviaire ou un aéroport, en recherchant quelles pourraient être les voies d'amélioration.

Par là-même, la mission d'information s'interroge sur les moyens permettant de renforcer le lien de confiance entre les élus, représentants légitimes pour prendre les décisions, et les citoyens.

Cette audition pourrait ainsi s'orienter autour de deux grands axes. Premièrement, quelle est votre analyse sur les procédures mises en œuvre dans le cadre des grands projets d'infrastructures et d'équipements ? Sont-elles efficaces ? Comment pourraient-elles être améliorées, à la fois pour garantir une décision légitime et éviter les blocages ?

Deuxièmement, constatez-vous un réel besoin exprimé par les citoyens pour participer davantage à la prise de décision publique, au-delà des dispositifs les plus anciens, comme les conseils de quartiers ? Quels dispositifs particulièrement efficaces vos collectivités territoriales et

établissements publics de coopération intercommunale ont-ils éventuellement développés ? Qu'est-ce qui fonctionne le mieux sur le terrain ?

Compte tenu du temps dont nous disposons, il est important que chacun respecte un temps de parole raisonnable afin que tout le monde puisse s'exprimer et présenter sa position.

Je vous invite donc à la concision dans vos propos liminaires afin de laisser du temps pour les questions du rapporteur et des autres sénateurs.

M. Charles Fournier, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, pour Régions de France. – En ma qualité de vice-président d'un conseil régional, je suis en charge de la démocratie, des initiatives citoyennes, du développement rural, de la coopération et de l'égalité. Je passerai vite sur la description d'une situation qui vous a été présentée lors de vos précédentes auditions : nous connaissons une crise et une mutation démocratiques. Nous avons à la fois une crise de légitimité, des questionnements forts qui nous sont posés mais aussi un foisonnement d'initiatives dans nos territoires, l'avènement des *civic techs* et la mobilisation des citoyens.

Nous sommes dans une société communicationnelle qui permet à chacun de s'exprimer et de mobiliser cette information tandis que l'économie est collaborative. Il est urgent de regarder cette crise et ces mutations démocratiques.

Les régions ont longtemps été des collectivités territoriales stratégiques. Désormais, elles ont davantage de compétences connectées au territoire et aux citoyens, du fait des dernières évolutions législatives, que ce soit en matière d'économie, d'emploi, de mobilité, de transports, d'alimentation, de santé, etc. Quelle relation établir avec les citoyens dans la construction des politiques publiques ? Dans la région Centre-Val de Loire, ces questions sont d'autant plus fortes que, lors des dernières élections régionales, les résultats ont montré trois blocs représentant un tiers des voix, sans vainqueur, ni vaincu.

Dans les dispositifs de démocratie participative, souvent les politiques publiques sont mises au débat mais rarement la question de la démocratie elle-même est posée au citoyen. Nous avons fait ce choix complexe et expérimental d'ouvrir ce débat avec les citoyens. Plutôt que de démocratie représentative ou participative, nous préférons évoquer la démocratie permanente, en hommage à la formule du professeur Pierre Rosanvallon, pour dépasser l'opposition entre les deux formes de démocratie et la question de la parcelle de pouvoir laissée aux citoyens dans la démocratie participative.

Comment la démocratie vit-elle, entre deux échéances électorales, tout le temps et partout ? Comment est-elle inclusive et ne se limite-t-elle pas au cercle des « TLM » – « toujours les mêmes » ?

Nous avons lancé une démarche expérimentale et dense depuis un an, consistant en des « tournées citoyennes » d'une semaine pour aller à la rencontre sincère et réelle des citoyens : ceux qui innovent, ceux qui pratiquent, ceux qui inventent la démocratie de demain, mais aussi ceux qui contestent, ceux qu'on ne voit pas habituellement, dans certains quartiers comme dans les communes rurales. Ces « tournées citoyennes » dans chaque bassin de vie prennent du temps et me conduisent même à dormir chez l'habitant. Elles permettent notamment des échanges appréciés par les gens, dans l'intimité, sur la question démocratique. Elles produisent une « matière brute » transmise à des panels de citoyens choisis par tirage au sort dans chaque territoire, pour formuler ensuite des propositions qui prendront la forme de délibérations en faveur du progrès démocratique dans la région Centre-Val de Loire.

Davantage que les dispositifs eux-mêmes, l'engagement de la collectivité territoriale dans le processus de participation doit être sincère pour que ce dernier soit efficace. Ce « contrat de participation » est fondamental, sans quoi le sentiment d'inutilité pour les citoyens voue tous les dispositifs à l'échec. L'un des éléments de ce contrat est de soumettre à l'assemblée, en fin de processus, une délibération avec des propositions.

Nous manquons de recul mais une première « tournée citoyenne », voici quinze jours, a permis de retrouver des sujets, que l'on pouvait sans doute imaginer nous-mêmes mais qui prennent une autre dimension dès lors qu'ils sont portés directement par des citoyens. Il s'agit de l'éducation à la citoyenneté tout au long de la vie – comment faire vivre la démocratie avec l'éducation populaire, en renforçant l'accès à la connaissance et la capacité à participer ? –, ou de la posture, de l'attitude et du positionnement des élus. Ces derniers sont attendus sur cette question majeure pour retrouver de la proximité avec les citoyens de manière permanente, y compris hors des périodes de campagne électorale. Les élus doivent également se présenter comme une « chambre d'écho » et pas simplement comme des décideurs frappés d'un « coup de magie » du seul fait de l'élection. C'est ainsi reconnaître cette crise démocratique et tenter de la résoudre avec les citoyens.

Cela demande de déployer de l'énergie et de recourir à des acteurs comme le collectif « *Démocratie ouverte* », dont l'audition par votre mission serait utile. Ces acteurs nous accompagnent pour poser la question démocratique et tester des dispositifs afin d'aboutir à une délibération votée par notre assemblée et faire vivre le progrès démocratique en région.

Première surprise : cette question intéresse beaucoup nos concitoyens, le cercle s'élargit progressivement. Mes collègues conseillers régionaux, étonnés ou méfiants au départ vis-à-vis de cette expérience, retrouvent un certain plaisir dans cette nouvelle démarche de proximité, non pour expliquer mais pour poser des questions, ce qui est, à l'échelle de la région, prometteur.

Mme Alexandrine Leclerc, représentante de l'Assemblée des départements de France. – L'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative n'est pas spécifique aux fonctions que j'exerce en tant qu'adjointe au maire d'Orléans et vice-présidente du conseil départemental du Loiret en charge des politiques sociales, même si nous développons les comités des usagers. La démocratie participative doit être repensée en profondeur dans une société marquée par des mutations économiques et sociales, l'amélioration de la formation des citoyens, la révolution numérique et l'empilement des réformes législatives. Dans son rapport de mars 2016 intitulé « *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe* », Claudy Lebreton rappelle que 74 % des Français estiment que les idées doivent venir des citoyens pour aider les élus à agir et décider. Ces derniers veulent participer aux décisions, être davantage consultés et prendre part à l'élaboration des projets locaux.

La démocratie participative s'est développée pour combler l'écart qui existe entre la conduite des projets et les attentes des citoyens. Mais les procédures de participation du public aux projets locaux, qui demandent beaucoup de temps et d'énergie, déçoivent parfois nos concitoyens en raison d'une mauvaise présentation, d'un manque de méthode ou d'une mise en œuvre défailante. Il est également difficile d'insérer ces procédures dans l'action publique locale tandis que leur pérennité n'est pas garantie.

Conscients des enjeux, des initiatives nouvelles se développent dans les départements, à travers l'organisation d'assises ou encore de consultations numériques. Alors que l'assemblée du conseil départemental du Loiret dont je suis membre a été renouvelée pour plus de la moitié en 2015 et l'exécutif pour les trois quarts, nous avons lancé des réflexions sur l'avenir de notre département dans les quarante prochaines années, organisé des consultations citoyennes et des ateliers de démocratie participative, ainsi que des rencontres avec des responsables politiques, tandis que des étudiants animent des consultations numériques et des cafés-débats. Nous avons également organisé les « *Assises de la solidarité* » et les « *États généraux de la ruralité* », auxquels de très nombreuses personnes ont participé avec enthousiasme. Le bilan est positif, les propositions sont nombreuses : à nous maintenant de les analyser.

Je salue la création de votre mission d'information, qui permettra d'identifier les blocages dans les décisions publiques portant sur des grands projets structurants et interroge le système pyramidal de décision qui caractérise notre pays. Les changements législatifs permanents paralysent l'action publique et entraînent une perte de confiance des citoyens à l'égard du législateur, mais aussi, dans une moindre mesure, des élus locaux. C'est par le développement de la démocratie participative, par l'adhésion du plus grand nombre aux règles élaborées que l'on restaurera la confiance des citoyens. J'ai la conviction que le département, échelon de proximité, est le

bon niveau pour articuler démocratie représentative et participation du public.

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). – Les intercommunalités, dont le nombre est passé de plus de 2 000 en 2016 à 1 266 en 2017, vont prendre une place croissante dans les années à venir, qu'il s'agisse des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou encore des communautés de communes. Toutes ces structures ont vu leurs compétences renforcées, même si elles ne bénéficient pas d'une clause de compétence générale.

Le débat sur la citoyenneté se pose au niveau intercommunal. Les organes de gouvernance des intercommunalités ne sont pas élus au premier degré. Le « fléchage » des élus intercommunaux au niveau des communes est un progrès réel. Je regrette que, lors des élections municipales, on ne se penche pas davantage sur le programme communautaire car le budget des intercommunalités est bien plus important que celui des communes, comme je le constate sur mon territoire. Le débat démocratique commence là : quelle est la légitimité des personnes élues au deuxième degré dans les organes de gouvernance des intercommunalités pour gérer des budgets de plus en plus importants ?

À mes yeux, il n'est pas normal que des personnes élues n'aient pas pu siéger dans des intercommunalités compte tenu de leur renouvellement : ce problème de fond constitue un déni démocratique et devra être réglé d'ici les prochaines élections. La réduction de la proportion du nombre de femmes dans les intercommunalités, déjà perceptible en 2014, est un autre sujet de préoccupation du point de vue de la représentation. Le troisième défi auquel nous sommes confrontés est de développer de nouvelles formes de débats démocratiques citoyens, pour tenir compte du renforcement des missions des intercommunalités. Nous devons changer de paradigme, en particulier pour les conseils de développement dans les intercommunalités dépassant vingt mille habitants – actuellement sous-estimés –, en privilégiant les expérimentations et la contractualisation. Si l'on ne souhaite plus administrer au sens étroit du terme, on doit davantage associer à la décision publique les corps intermédiaires, au premier rang desquels les associations. Au niveau intercommunal, le monde associatif est fondamental.

Plus globalement, il convient de définir une méthode pour associer les citoyens aux décisions des élus locaux, sans oublier les « publics invisibles » qui ne participent pas nécessairement. L'enjeu essentiel est de faire participer cette partie de la population. Organiser une concertation au sujet de l'installation d'un incinérateur en zone urbaine ne pose pas de difficulté particulière tandis que celle pour la réorganisation d'un plan d'eau au même endroit pourrait se révéler bien plus complexe. Il faut ainsi s'accorder sur les méthodes des dispositifs participatifs et les publics visés.

Dans tous les cas, si l'on ne veut pas créer de déception chez nos concitoyens, les élus doivent clarifier leurs démarches en amont et s'y tenir.

S'agissant du rôle de l'État, le contrôle de légalité ne doit pas être négligé. Si l'on réalise une bonne concertation avec le public mais que le projet se heurte finalement à des obstacles juridiques, on décevra inmanquablement tout le monde. Les intercommunalités doivent donc travailler en bonne intelligence avec l'État, les régions, les départements et les communes pour éviter ce genre de situations.

M. Bertrand Pancher, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). – Député-maire de Bar-le-Duc, je me suis spécialisé depuis une quinzaine d'années sur la participation citoyenne. Je préside en effet le *think tank* « *Décider ensemble* » dont l'objectif est de développer la culture de la « décision partagée » en France. Son conseil scientifique rassemble des sociologues et des personnalités qualifiées, tandis que les fédérations des élus locaux, les organisations patronales et les associations environnementales sont présentes à son conseil d'administration.

En quinze ans, les mentalités ont beaucoup évolué : les élus qui refusaient par principe la concertation, au nom de la légitimité exclusive que leur conférait l'élection au suffrage universel, sont désormais très minoritaires.

Les collectivités territoriales de taille importante ont su se structurer pour répondre aux attentes des citoyens, en créant des services et des procédures spécifiques, tandis que les élus dans les petites communes sont, par définition, proches de leurs administrés. En revanche, les collectivités de taille moyenne ont plus de difficultés pour développer la participation des citoyens. J'ai pu notamment le constater il y a un mois à Bordeaux à l'occasion des « *Rencontres de la participation* », manifestation organisée par notre association et qui a rassemblé plus de cinq cents personnes, essentiellement des collaborateurs dans les collectivités territoriales. Les participants souhaitent que ce genre de rencontres se multiplie afin d'échanger sur leurs pratiques.

Au niveau national, la concertation est satisfaisante, notamment en raison de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui s'applique au volet environnemental des projets. L'ordonnance « Richard » du 3 août 2016 vient compléter la législation en renforçant les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cette ordonnance prévoit des concertations plus en amont et vise également les petits projets. Ne modifions pas dans l'immédiat ces nouvelles règles, qui pourront ensuite être évaluées et ajustées si nécessaire.

Je voudrais toutefois apporter deux bémols à la législation actuelle. Tout d'abord, la période qui s'écoule entre la validation d'un projet et sa

réalisation atteint parfois dix à quinze ans, voire davantage. Comme on le voit pour l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et la liaison ferroviaire Lyon-Turin, un projet peut être amené à évoluer pendant cette période en raison de l'existence de nouvelles infrastructures ou d'autres projets. Il faut donc raccourcir les délais pour éviter les controverses. Ensuite, si la concertation est très bonne sur le volet environnemental des projets, tel n'est pas le cas pour les autres volets, notamment en matière d'urbanisme. C'est pourquoi je plaide pour une convergence des mécanismes de concertation en cette matière.

Je souhaiterais également une meilleure diffusion et coordination des pratiques et des méthodes de concertation. Les exemples étrangers peuvent être riches d'enseignement : ainsi, l'Office de concertation publique de Montréal favorise les débats publics en confiant leur animation à des personnes indépendantes. Enfin, en raison du développement de l'*open data*, nous devons réfléchir à la portée de la notion de transparence et des informations qui sont mises en ligne, en prenant en compte les contraintes des collectivités territoriales de petite taille.

Je me félicite de la création de votre mission dont la réflexion est bienvenue.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je tiens à remercier les intervenants pour leurs propos. Nous travaillons tous dans la même direction et cherchons à répondre à la perte de confiance que nous constatons envers les élus.

Je souhaiterais approfondir le thème de l'expérimentation dans les politiques publiques : l'expérimentation constitue-t-elle un assouplissement permettant de mieux répondre aux besoins des citoyens ? Ne crée-t-elle pas des régimes juridiques hétérogènes entre les collectivités territoriales ?

M. Charles Fournier. – Nous sommes favorables aux expérimentations si leurs conditions de mise en œuvre sont suffisamment claires : qu'expérimente-t-on ? Comment évalue-t-on les résultats de l'expérimentation ? Quelles sont ses impacts sur la décision finale ?

Certaines expérimentations perdent en crédibilité car elles sont généralisées avant d'avoir été évaluées. Par ailleurs, elles restent souvent confidentielles ; nous devons nous interroger sur les procédures de publicité à mettre en œuvre lors des expérimentations.

Il s'agit aussi d'un problème de culture administrative et politique. Comment faire émerger une culture de la participation au sein de l'administration ? Je me souviens d'un courriel d'un agent public qui m'écrivait que, pour des raisons déontologiques, il n'était pas habilité à s'adresser aux citoyens et que ce rôle revenait uniquement aux élus.

M. Loïc Cauret. – Juridiquement, tout ce qui n'est pas interdit est possible et peut donc faire l'objet d'expérimentations lorsque c'est nouveau.

Toutefois, nous sommes confrontés au blocage de nos administrations et des services de l'État qui n'aiment pas ce qui sort du cadre.

À titre d'exemple, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») du 7 août 2015 rend obligatoire la création d'un conseil de développement dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Des intercommunalités avaient créé des conseils de développement avant cette loi. Aujourd'hui, elles doivent refonder ces conseils d'un point de vue formel, alors qu'ils fonctionnaient déjà, pour respecter strictement le droit en vigueur...

Nous devons donner plus de liberté à nos territoires. N'oublions pas que l'innovation vient des territoires ! L'équité, ce n'est pas l'égalité, on doit laisser la possibilité de faire différemment.

Enfin, je suis d'accord avec M. Charles Fournier : la culture administrative ne facilite pas la mise en place d'expérimentations.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Concernant les procédures de conception et de réalisation des infrastructures et grands équipements publics, quel est votre avis sur l'autorisation environnementale unique prévue par l'ordonnance du 26 janvier 2017 ?

L'enquête publique est une procédure très encadrée. Présente-t-elle un intérêt en pratique ou participe-t-elle à la cristallisation des positions ?

De même, que pensez-vous des procédures de concertation préalable et de débat public ?

M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF). – Pour revenir sur les expérimentations, nous y sommes favorables car elles ouvrent de nouvelles opportunités à nos territoires. Il faut toutefois veiller à l'utilité concrète des procédures mises en œuvre et éviter d'ajouter des « couches » supplémentaires.

En ce qui concerne les infrastructures, nous soutenons l'unification des démarches administratives et appelons à éviter les « nids à contentieux » qui allongent inutilement les procédures.

L'enquête publique se déroule en fin de procédure, à l'inverse de la concertation préalable qui interroge non pas les modalités de mise en œuvre du projet mais ses objectifs.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pourrions-nous nous passer d'une enquête publique lorsqu'une large concertation a été menée en amont ?

M. Alexandre Touzet. – Le commissaire-enquêteur remplit un rôle de « tiers » entre la maîtrise d'ouvrage et le public, ce qui me semble très utile dans un contexte de défiance envers l'investissement public. Ce « tiers »

produit un discours différent de celui du maître d'ouvrage et traduit la pensée des personnes consultées, notamment sur les sujets les plus techniques. L'enquête publique permet ainsi de nourrir la réflexion collective et de vulgariser les sujets abordés.

Interrogeons-nous toutefois sur les personnes qui participent aux enquêtes publiques : comment inciter tous les citoyens à intervenir et pas uniquement ceux qui sont directement intéressés par le projet ou les minorités agissantes ?

M. Bertrand Pancher. – L'Allemagne a créé une agence fédérale de l'expérimentation, qui dispose d'un budget propre et collecte les résultats des expérimentations menées. En France, nous menons des expérimentations en catimini et nous n'en tenons jamais compte.

L'enquête publique permet d'informer les citoyens sur leurs droits individuels. Il me semble difficile de la supprimer. La procédure a été modernisée : les commissaires-enquêteurs ont désormais recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, et peuvent transmettre davantage d'informations à l'ensemble des citoyens.

Pendant trop longtemps, certains ont considéré que le débat public prenait trop de temps ; ils le voyaient comme un mal nécessaire et avaient déjà élaboré leur projet d'infrastructure avant de le soumettre à la consultation publique. Ils ne se souciaient guère des résultats du débat public. À l'inverse, il paraît aujourd'hui indispensable de respecter le point de vue exprimé par l'opinion publique et de prendre en compte les avis émis pendant le débat.

Le débat public a été renforcé avec les ordonnances du 3 août 2016.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quel est, selon vous, le niveau de collectivités territoriales le plus pertinent pour organiser une expérimentation ?

Mme Alexandrine Leclerc, MM. Charles Fournier, Loïc Cauret, Bertrand Pancher et Alexandre Touzet. – Tous !

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pensez-vous utile que la mission d'information propose, par exemple en annexe de son rapport, un manuel de la concertation pour aider les élus dans leurs démarches et préciser les avantages et inconvénients de chaque procédure ?

M. Bertrand Pancher. – Oui. Il serait également souhaitable de rappeler le droit en vigueur.

Mme Alexandrine Leclerc. – Il convient, en effet, de rappeler le cadre législatif de la concertation et de préciser les différents cas de figure envisageables.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pourquoi est-il de plus en plus difficile de réaliser de grands équipements ? Quelle est la place du

droit ? Permet-il l'aboutissement des projets ou donne-t-il une prime à l'attaquant en lui offrant de nombreuses voies de recours ?

M. Charles Fournier. – Ces questions se posent parce que les citoyens sont de plus en plus « éveillés » d'un point de vue politique. Ce n'est d'ailleurs pas un problème : au contraire, le dialogue avec les citoyens favorise l'émergence de l'intérêt général.

Il manque aujourd'hui des outils de contre-expertise des projets d'équipement, surtout au niveau local. Nous avons également besoin de davantage de médiations.

Je siége au sein de la Commission nationale du débat public. Cet instrument me semble fort intéressant dès lors qu'il permet de s'interroger sur l'opportunité du projet. À titre d'exemple, le débat public relatif à la ligne à grande vitesse « *Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon* » se contentait, fin 2011, de proposer quatre options alternatives, sans possibilité de s'exprimer sur l'opportunité de cette nouvelle ligne. Ce type d'instrument devrait être mis en œuvre au niveau territorial.

Je ne constate pas tant de recours multiples contre les projets d'infrastructure. Les projets bien préparés fonctionnent sans que les questions de droit soient au cœur du processus !

Mme Alexandrine Leclerc. – La société française se judiciarise, c'est un fait. Élu(e) départementale chargée des affaires sociales, je constate une augmentation des recours en cette matière.

Je retiens toutefois de mon expérience personnelle que le droit n'empêche pas un projet d'aboutir lorsque ce dernier est bien construit et qu'il apparaît justifié aux yeux des élus, même si les procédures juridiques peuvent prendre du temps.

M. Henri Cabanel, président. – Mais qu'est-ce qu'un projet bien construit ?

Mme Alexandrine Leclerc. – Par exemple, dans le Loiret, nous souhaitons construire un pont traversant la Loire. Nous, les élus, nous pensons que ce projet aboutira car il a été correctement préparé.

M. René Danesi. – Les intervenants nous ont fait part de leurs expériences mais je trouve que, globalement, les présentations sont restées très théoriques. Je serais demandeur de plus d'exemples pratiques, notamment sur la mise en œuvre d'investissements, de services ou de réglementations nouvelles, qui ont été mis à l'épreuve par cette « démocratie permanente ». Comment les concertations se sont-elles déroulées ? Quel est le profil des participants ? Les projets initiaux ont-ils été modifiés à la suite des concertations ?

Pouvez-vous également donner l'exemple d'échecs, ceux-ci étant extrêmement formateurs ? En tant qu'élu local, je veille à faire connaître les

causes de mes échecs à mes collègues pour qu'ils ne fassent pas les mêmes erreurs que moi.

Sur le fond, la démocratie participative a-t-elle désarmé les oppositions de principe sur les projets d'infrastructure ? Très souvent, il y a les citoyens qui essaient, en toute bonne foi, de comprendre les enjeux des projets et ceux qui s'y opposent par principe. Ce noyau dur d'opposants est constitué, pour reprendre les mots d'un intervenant, de « *minorités agissantes* » qui utilisent toutes les voies de recours disponibles. Lorsque tous les recours sont rejetés, ils menacent de s'installer illégalement sur les lieux. Ces situations ont tendance à se multiplier. Je pense par exemple au projet du grand contournement ouest de Strasbourg. Les outils de concertation, modernisés par les ordonnances d'août 2016, permettent-ils de régler ce type de problèmes ?

Mme Françoise Gatel. – Je tiens à remercier les associations d'élus locaux pour leur participation à cette audition.

Je regrette qu'il n'existe pas de solution miracle pour dépasser les blocages. Aujourd'hui, les élus doivent s'attacher à légitimer leurs décisions, au niveau local comme en niveau national.

Qu'attendez-vous, en tant qu'élus, de la démocratie participative ? Cette dernière a été conçue comme un moyen pour les citoyens d'intervenir dans la décision publique. Mais comment peuvent-ils se former un avis ? Certains citoyens ont une opinion sur tout, d'autres s'opposent à tous les projets. Certains savent s'exprimer en public, d'autres non. Que ce soit pour la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, d'un port ou d'un immeuble, les élus proposent un projet car un diagnostic préalable a été établi. Comment transmettre ce diagnostic au public et lui expliquer les éléments justifiant la mise en œuvre de ce projet ? Comment établir un diagnostic partagé ?

Je suis persuadée que l'élu a la légitimité nécessaire pour lancer les projets mais qu'il doit expliquer ses décisions au public.

Mme Agnès Canayer. – Éluë du Havre en charge des affaires sociales, je souhaiterais davantage d'exemples de concertation en cette matière.

Aujourd'hui, la concertation est souvent imposée, notamment dans la politique de la ville. Nous devons réunir, dans les conseils citoyens, des gens tirés au sort et qui, souvent, ne sont pas impliqués dans la chose publique, ce qui me semble inefficace. Pourtant, ces conseils citoyens ont fait l'objet de pratiques expérimentales. Elles ont pu être généralisées mais cela ne fonctionne pas. Pourquoi ?

Mme Sylvie Robert. – Beaucoup d'expérimentations sont menées au niveau local mais elles sont trop rarement évaluées.

Quelles sont les conditions de réussite d'une consultation publique ? Comment renouveler notre espace démocratique en le rendant plus efficace et plus contributif ?

M. Loïc Cauret. – Je prendrai l'exemple de la mise en place de la redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères qui a été, dans mon territoire, un échec sur le plan de la communication et de la concertation, puis une réussite. Nous avons réussi à dépasser les blocages, les élus ayant toujours soutenu le projet et le maître d'ouvrage. Nous avons été invectivés lors des réunions publiques mais nous avons surmonté les intérêts individuels. Comme nous nous y étions engagés, nous avons évalué le dispositif deux ans après sa mise en œuvre : et là, 95 % des personnes interrogées y étaient favorables.

Rétrospectivement, ce dossier a donc été une réussite technique et financière, mais un échec sur le plan de la communication. Nous nous sommes concentrés sur des canaux d'information trop classiques, et notamment sur la presse écrite. Des rumeurs ont couru et certains ont voulu refaire la campagne municipale.

Actuellement, nous travaillons sur un centre social intercommunal pour lequel nous nous attachons à recueillir l'avis de la population mais aussi des associations.

M. Charles Fournier. – Autre exemple de ce qui n'a pas fonctionné, les comités de ligne « transport express régional » (TER) qui nous ont posé des difficultés : ils sont devenus des lieux de catharsis pour les usagers qui rencontrent des problèmes.

Parallèlement, dans notre région, nous avons modifié les horaires des trains régionaux. Des collectifs de citoyens se sont constitués sur cette question, leurs membres devenant de véritables experts du transport ferroviaire. J'avais alors proposé d'organiser des « *États généraux du ferroviaire* » avec ces organisations qui tendaient à dépasser la défense d'intérêts personnels pour cheminer vers l'intérêt général. Cette proposition n'a pas abouti. Selon moi, on a loupé le coche pour construire ensemble le service des TER ; on a conservé des lieux où on se contente d'exprimer ses désaccords. À mon sens, le régime démocratique nous impose de tenir compte des opposants.

Mme Alexandrine Leclerc. – Pour revenir sur les enjeux de la concertation dans les politiques sociales, je prendrai l'exemple de la ville d'Orléans. En 2010, elle a été la première commune du département à concevoir un « *contrat local de santé* », dont le diagnostic a été établi en concertation avec les professionnels de santé et les différents quartiers de la ville. Ce diagnostic ne comportait aucune préconisation. Une fois le diagnostic établi, nous avons réinterrogé les citoyens pour construire avec eux les axes d'action prioritaires.

De même, le centre communal d'action sociale d'Orléans a institué un conseil consultatif de la petite enfance, qui se réunit une fois par an pour établir un bilan de l'année écoulée et proposer des mesures à prendre.

Le conseil départemental du Loiret, quant à lui, est en train de renouveler son schéma de cohésion sociale qui traite de plusieurs problématiques (autonomie, insertion, jeunesse, etc.). Outre des dispositifs d'information sur Internet, il est prévu d'aller sur le terrain pour recueillir l'avis des citoyens.

M. Alexandre Touzet. – La place du droit dépend des niveaux de collectivités territoriales concernées. À titre d'exemple, les recours sont peu fréquents sur les politiques publiques des départements. Ils sont plus nombreux sur les décisions des maires qui touchent directement nos concitoyens. Cela pose deux difficultés : l'allongement des délais, d'une part, dans la mesure où attendre une décision de justice pendant plusieurs années est très pénalisant, notamment pour les acteurs économiques ; la responsabilité des personnes à l'origine des recours, d'autre part, des dispositifs ayant été créés en droit de l'urbanisme contre les recours abusifs mais étant rarement mis en œuvre. Or, la responsabilité du requérant constitue la contrepartie du principe général du droit (PGD) garantissant le droit au recours.

En tant que maire, j'ai essayé de créer une commune nouvelle en fin d'année dernière. À ce stade, le projet n'a pas abouti car nous avons manqué de temps dans la concertation. Nous avons également manqué d'outils : comment mener une réflexion de concert sur des sujets aussi sensibles ?

À l'inverse, nous avons réussi à élaborer un agenda 21 en concertation avec la population. Nous avons notamment mobilisé les écoles pour que les enfants sensibilisent leurs parents sur la question environnementale.

De manière générale, nous sommes face à une contradiction : les citoyens veulent être associés à la décision publique mais ils n'y participent pas spontanément. Il est nécessaire de solliciter leur intérêt.

**Audition de M. Christian Leyrit,
président de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

(Mercredi 22 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions en accueillant M. Christian Leyrit, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) depuis 2013.

La CNDP est une autorité administrative indépendante créée par la « loi Barnier » du 2 février 1995, qui veille à la participation du public dans le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Elle dispose de sept équivalents temps plein et son budget annuel s'élève à 2,3 millions d'euros.

Cette audition, qui sera complétée par celle des commissaires enquêteurs en fin d'après-midi, nous permettra notamment de mieux comprendre les dispositifs de participation dont la CNDP a notamment la responsabilité ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour éventuellement les améliorer et surmonter les blocages que nous rencontrons lors de la construction d'infrastructures et d'équipements de grande ampleur.

Cette rencontre est d'autant plus importante que ces dispositifs de participation ont été largement réformés par les ordonnances du 3 août 2016, inspirées du rapport de notre collègue Alain Richard, et dont le projet de loi de ratification n'a pas encore été examiné par le Parlement.

M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public. – Merci pour votre invitation, c'est un très grand honneur.

Comme vous l'avez rappelé, la CNDP est issue de la « loi Barnier » du 2 février 1995. En signant la convention d'Aarhus en 1998 avec une trentaine d'États, la France était tenue de respecter les engagements prévus et notamment de faire en sorte que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options sont encore possibles* ». C'est à ce stade, bien en amont de l'enquête publique, qu'intervient la CNDP. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ensuite qualifié la CNDP d'autorité administrative indépendante (AAI). La directive européenne du 28 janvier 2003, puis la charte de l'environnement de 2004, qui a acquis une valeur constitutionnelle en 2005, ont conforté le principe de participation du public ; enfin, la « loi Grenelle » du 12 juillet 2010 a étendu les missions de la CNDP. Ce sont donc trois lois successives, prises avec des majorités différentes, qui ont créé et conforté la CNDP. Plus récemment, les

ordonnances d'avril et août 2016 ont considérablement développé les missions de la CNDP.

Un sondage datant de 2014 démontre la forte attente des Français envers la participation : plus de 90 % souhaitent être consultés directement avant toute décision publique. C'est le point qui arrive très nettement en tête parmi six propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie.

Cette demande de participation est d'autant plus forte que le modèle politique apparaît en crise. Les trois-quarts de nos compatriotes pensent que la décision est déjà prise lorsqu'un débat public est lancé. Les Français attendent aussi des garanties de neutralité : 89 % souhaitent que les débats publics soient organisés par une autorité indépendante du Gouvernement. Ainsi, y compris pour les collectivités territoriales, la structure qui organise les débats ne doit pas être partie prenante des décisions. S'agissant des experts, 64 % des citoyens pensent qu'ils sont liés aux pouvoirs politiques, 69 % qu'ils sont liés aux lobbies. Selon le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, 70 % des Français considèrent que la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout, soit une augmentation de 22 points par rapport à 2009.

Il y a donc aujourd'hui un problème majeur de confiance et de légitimité des décisions publiques.

Les situations très conflictuelles enregistrées sur de nombreux projets d'aménagement et d'équipement – qui ne sont toutefois pas générales –, amènent aujourd'hui à s'interroger sur nos processus d'élaboration des projets, de consultation des citoyens et de décision.

D'un côté, certains affirment la légitimité de l'État de droit : dès lors que toutes les procédures en vigueur, y compris l'enquête publique, ont été menées, le projet doit être réalisé sans délai. De l'autre, des opposants expriment leur frustration, leur colère de ne pas être entendus par les porteurs de projet. Ces opposants considèrent que des décisions fondées en droit mais prises sans un fondement démocratique suffisant ne sont pas légitimes et doivent être combattues au nom de préoccupations de plus long terme (préservation de l'eau et de la biodiversité, changement climatique...).

Ces deux points de vue antagonistes sont renforcés par la longueur du processus de décision : dix ans, vingt ans s'écoulent entre la conception du projet et sa réalisation. Il arrive donc fréquemment que les besoins évoluent fortement pendant cette période, ce qui peut conduire, *in fine*, à des réalisations surdimensionnées ou inadaptées.

L'État de droit n'est donc pas suffisant pour légitimer les décisions publiques. À mon sens, la légitimité d'une décision dépend moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration. C'est la transparence, la rigueur, l'impartialité et la loyauté du débat qui fondent cette légitimité.

Mais pour que les citoyens retrouvent la confiance, il faut que le débat ait lieu suffisamment tôt, en amont des décisions, lorsque les choix ne sont pas arrêtés et que d'autres alternatives sont encore possibles. Les citoyens doivent aussi disposer d'éléments pluralistes et d'expertises indépendantes du maître d'ouvrage, que nous développons beaucoup ces derniers temps.

Par ailleurs, dans une décision publique, il y a toujours des « gagnants » et des « perdants ». Le débat public ne conduit que rarement à des consensus, mais il doit permettre d'identifier les « perdants ». Il faut s'assurer que ces derniers reçoivent une compensation et que soient prises en compte des préoccupations de long terme. D'ailleurs, une commission d'enquête du Sénat travaille actuellement sur les compensations en matière de biodiversité.

Enfin, les citoyens doivent être entendus, la devise de la CNDP étant : « *Vous donner la parole et la faire entendre* ». Le sociologue Michel Callon expliquait à propos du débat public : « *Ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social à partir de l'existence reconnue des minorités* ».

Dans notre pays, on a multiplié depuis 20 ans les comités « théodules », mais, en réalité, la consultation directe des citoyens reste peu développée par rapport à d'autres pays. Il faut simplifier les procédures et développer le dialogue direct avec les citoyens.

Beaucoup de responsables politiques et de chefs d'entreprises disent que les procédures de consultation font perdre du temps et retarder les projets. C'est tout le contraire. Combien de projets ont été retardés de 5 ans, 10 ans ou plus parce que l'on n'a pas voulu consacrer quelques mois au dialogue avec les citoyens ? Ce dialogue n'est pas une perte mais un gain de temps. Certains chefs d'entreprises l'ont bien compris - l'un d'entre eux ayant négligé cette dimension sur un grand projet qui est occupé aujourd'hui par des « zadistes » m'a demandé d'organiser un débat public sur des projets de moindre ampleur, qui sont habituellement hors du champ de compétence de la CNDP. D'ailleurs, sans cette dernière, des débats auraient pu difficilement être organisés et des blocages auraient probablement été constatés pour des projets qui se situaient dans la même région.

L'efficacité économique exige des projets qui se réalisent. Pour cela, il faut qu'ils soient plus légitimes. Pour qu'ils soient plus légitimes, il faut plus dialoguer avec les citoyens avant que la décision ne soit prise.

La CNDP développe la culture du débat public pour qu'il devienne naturel de concerter avant de décider. Nous avons fait évoluer les débats que nous organisons. Nous tenons moins de réunions publiques, dans lesquelles la moyenne d'âge est relativement importante et où le profil des participants est plutôt masculin, et de catégories socioprofessionnelles élevées. Nous développons beaucoup les ateliers participatifs, les échanges par petits groupes, les « débats mobiles » dans les gares, les universités, les trains, ou

encore les quartiers populaires, comme pour le projet EuropaCity dans le Val-d'Oise.

Parallèlement, nous multiplions les modes d'expression de tous les publics, notamment à travers les réseaux sociaux et les *civic techs* qui permettent l'implication de la société civile : forums participatifs, outils cartographiques, « *jeux sérieux* », « outils de réalité augmentée »...

Dans le cadre du chantier sur la démocratisation du dialogue environnemental lancé après le drame à Sivens en octobre 2014, nous avons fait de nombreuses propositions, dont la plupart ont été retenues dans les ordonnances du 3 août 2016 : la création d'un droit d'initiative citoyenne permettant à 10 000 citoyens de demander l'organisation d'un débat public pour les plus grands projets, mais aussi pour les projets de réforme de politique publique, avec une saisine de 500 000 citoyens ou 60 parlementaires ; l'organisation de débats publics sur les plans et programmes nationaux et pas seulement sur les projets individuels ; la création d'un dispositif de conciliation pour réunir les acteurs, rechercher un compromis et traiter des sujets conflictuels ; la mise en place d'un continuum de la concertation tout au long du processus pour maintenir la confiance ; enfin, la création d'un vivier national de garants de la concertation. Sur ce dernier point, nous avons reçu 515 candidatures ; nous formerons les candidats désormais sélectionnés, tous les maîtres d'ouvrage et responsables de collectivités publiques pourront puiser dans ce vivier.

Une autre ordonnance parue en avril 2016 est relative à la consultation des électeurs sur un projet d'équipement. Ces consultations existent dans plusieurs États : Suisse, Finlande, Land de *Baden-Württemberg*, etc. La première consultation de ce type a eu lieu le 26 juin 2016 sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. La Commission nationale du débat public a été chargée d'élaborer le document d'information à l'attention des citoyens.

Plutôt que de multiplier les sondages, il me semblerait préférable de développer les conférences de citoyens. Il s'agit de réunir une vingtaine de personnes, formées de manière contradictoire, et qui délibèrent ensemble sur une thématique donnée. Très développé en Europe du Nord, ce processus a montré sa pertinence sur plusieurs sujets complexes comme le projet de centre industriel de stockage géologique (Cigéo) à Bures, qui concerne l'enfouissement des déchets nucléaires, et l'ouverture des données personnelles de santé. Les résultats sont proprement spectaculaires. Dans l'exemple de Cigéo, projet d'une complexité absolument considérable, les responsables de l'autorité de sûreté nucléaire ont insisté sur la pertinence de cette délibération de dix-huit personnes profanes qui ont travaillé sur ce sujet pendant trois week-ends. Nous avons également organisé un débat citoyen sur l'énergie et le climat, en marge de la Cop 21, qui a réuni le même jour des milliers de participants, avec l'organisation de 97 débats dans 76 pays.

Pour conclure, les questions que nous nous posons sur la place du citoyen dans la décision publique se posent dans tous les pays. Nous recevons des organisations internationales comme la Banque mondiale et des délégations étrangères, y compris de Chine, de Russie. Nous intervenons aussi à l'étranger - récemment en Corée du Sud, à Taïwan, en République dominicaine... En décembre 2016, j'ai lancé, dans le cadre du sommet du partenariat pour un gouvernement ouvert qui s'est tenu à Paris, un réseau d'échanges international « Esprit d'Aarhus » qui vise à promouvoir les bonnes pratiques de participation citoyenne et de gestion des conflits au niveau des États et des grandes villes.

Ce qui est en jeu, c'est la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur des rapports de force, mais sur une capacité d'écoute, une « co-construction » de l'intérêt général, seule à même d'améliorer le fonctionnement de la démocratie et de redonner confiance à nos concitoyens.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - Selon quels critères décidez-vous d'organiser un débat public ou une consultation préalable ? Vos choix sont-ils contestés ? Quel est le coût moyen d'un débat public et d'une consultation ?

M. Christian Leyrit. - Les critères sont l'intérêt national, les enjeux socio-économiques et l'impact environnemental du projet ; la loi prévoit une saisine obligatoire de la CNDP pour les projets supérieurs à 300 millions d'euros et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Pour les projets entre 150 et 300 millions d'euros, il existe une obligation de publication du projet par le maître d'ouvrage dans la presse avec possibilité de saisine par dix parlementaires - ce qui s'est d'ailleurs produit en 2015 -, une région, un département, un établissement public de coopération intercommunale, une commune, ou encore une association d'intérêt national. Pour les projets de plus de 150 millions d'euros, les ordonnances d'août 2016 ont également introduit le droit d'initiative citoyenne : 10 000 citoyens peuvent saisir la CNDP.

Le collège de la commission est composé de 25 membres. Son indépendance est garantie par son pluralisme puisqu'ils sont nommés par 19 institutions différentes.

Quand un débat public est décidé, nous mobilisons une équipe de 5 à 7 personnes, issues de la société civile, qui préparent et animent le débat. Depuis 2002, 9 recours ont été engagés contre nos décisions, que nous avons tous remportés. Il arrive que nous n'organisons pas de débat public ; dans ce cas, la concertation préalable elle-même est assurée par le maître d'ouvrage, avec la présence d'un garant.

Le coût d'un débat public est très variable. Il était compris entre 800 000 et un million d'euros quand j'ai été nommé à la présidence de la CNDP ; c'est peu quand on rapporte cette somme au coût d'une LGV par

exemple, mais cela me paraissait beaucoup pour un débat. J'ai voulu baisser ce coût moyen : aujourd'hui, nous faisons certains débats pour moins de 500 000 euros.

Jusqu'à présent, les maîtres d'ouvrage financent directement le débat. Les ordonnances d'août 2016 créent désormais un fonds de concours alimenté par les maîtres d'ouvrage et géré par la CNDP pour qu'il n'y ait pas ce lien financier direct avec le maître d'ouvrage. Un tel fonds existe déjà pour les commissaires enquêteurs.

- Présidence de Mme Sylvie Robert, vice-présidente -

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Combien de débats publics et de concertations préalables conduisez-vous ?

M. Christian Leyrit. – Nous avons fait l'objet d'environ 200 saisines depuis 2002, avec un peu plus de 80 grands débats publics.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Ce qui revient donc, en moyenne, à six débats publics par an.

Quel est le niveau de participation des citoyens, y compris de ceux qu'en appellent les « invisibles ? Quelle est la proportion de la participation citoyenne ? Quelles sont ensuite les conséquences des débats publics ? Disposez-vous d'un taux de réussite ?

M. Christian Leyrit. – La participation est très variable. Environ 3 000 personnes ont assisté aux réunions publiques relatives au métro de Toulouse. Nous avons également organisé un très grand nombre de rencontres dans les entreprises et obtenu 5 000 réponses à notre questionnaire. Nous avons aussi créé des dispositifs d'information sur Internet : le site a été consulté par plusieurs milliers de visiteurs uniques.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – S'agissait-il de personnes que vous avez encouragées à participer ou de personnes déjà motivées, qui auraient participé de toute façon à une consultation organisée par la collectivité territoriale ?

M. Christian Leyrit. – Dans les 3 000 personnes ayant assisté aux réunions publiques, je ne compte pas celles ayant participé aux débats mobiles, dans les gares, sur les marchés... avec lesquels nous aurions des chiffres beaucoup plus importants. Je compte la participation à des réunions, notamment avec des experts. Un de nos impératifs les plus importants est d'aller au-delà du noyau dur des gens impliqués et se rendant aux réunions.

Sur le modèle du débat citoyen planétaire sur l'énergie et le climat, nous avons cherché, à Toulouse, à développer un dialogue à trois dimensions, avec des citoyens tirés au sort ou sélectionnés par un institut de sondage, représentant la population au niveau de la ville, de l'agglomération, de la région, dans la mesure où cette ligne de métro avait des impacts à tous ces niveaux du territoire.

Pour le projet EuropaCity, dont le montant s'élève à 3 milliards d'euros, le débat public a eu lieu, deux garants ont été désignés et 50 réunions à domicile de type « réunions Tupperware » vont être organisées. Ce continuum est essentiel à la suite du débat public et en attendant l'enquête publique. Précédemment, seul le maître d'ouvrage pouvait demander la nomination d'un garant. Désormais, cette nomination est systématique.

S'agissant des résultats, à la suite de débats publics, 8 ou 9 opérations ont été abandonnées : les contournements de Bordeaux, de Toulouse, de Nice, un terminal méthanier... Un tiers des projets est abandonné ou très fortement modifié ; un tiers ont été modifiés sensiblement ; un tiers très peu modifié.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - À partir de votre expérience, peut-on dire que les grandes réunions publiques, tenues sous l'égide de la Commission nationale du débat public, de l'État, du préfet de région sont des mécanismes lourds et conflictuels, qui ne font pas avancer les choses, et que vous préférez les panels de citoyens représentatifs - qui reprennent l'exemple danois ?

M. Christian Leyrit. - Pour reprendre l'exemple du métro toulousain, nous avons eu recours à plusieurs instruments participatifs. Seulement quatre réunions publiques ont été organisées : il en faut notamment pour le lancement du débat public, la conclusion et la restitution d'une étude. Ces réunions publiques sont utiles mais, quand il y a 500 ou 800 personnes, tout le monde ne peut pas s'exprimer de la même manière. Cela devient une tribune pour les *leaders* d'opinion. Nous développons ainsi d'autres moyens d'expression.

Il ne faut pas oublier non plus les moyens numériques. Il y a des projets de type cartographique. Pour les liaisons ferroviaires nouvelles, comme la ligne à grande vitesse (LGV) Ouest Bretagne-Pays de la Loire, les citoyens peuvent donner des informations localisées. Parfois, ils sont mis en situation d'arbitrer entre plusieurs scénarios. Dans les grandes réunions, nous avons affaire à une population plutôt âgée, plutôt masculine. Sur le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, il y avait 1 000 à 2 000 personnes dans la salle. Cette mobilisation est parfois le fait des collectivités publiques. Aujourd'hui, la participation moyenne ne dépasse guère 500 ou 600 personnes.

Pour le projet de voie ferrée Centre Europe Atlantique, avec des enjeux de transport de voyageurs et de fret, nous avons aussi préféré des réunions de quelques centaines de personnes sur tout l'itinéraire. Nous avons prévu des débats par petits groupes de six personnes, comme pour le débat citoyen planétaire.

À la Commission nationale du débat public, les maîtres mots sont la transparence, l'impartialité, la neutralité et l'équivalence : chaque citoyen a

le même temps de parole. On me demande souvent si le numérique bouleverse le débat public. Je réponds que cela le fait évoluer fortement, mais attention : les échanges sur *Facebook* ou *Twitter* se font la plupart du temps entre personnes qui sont du même avis.

Dans le sondage que nous avons commandé, les réponses à la question « *le numérique améliore-t-il fortement la participation des citoyens à la décision publique ?* » ont été contrastées : 41 % de oui et 42 % de non. Le numérique permet un foisonnement d'expressions, mais il faudra toujours faire en sorte de solliciter les gens.

J'ai rencontré une *start-up*, qui propose un « *porte-à-porte 2.0* », avec une cartographie précise. Ils ont, par exemple, travaillé sur un débat relatif à l'installation d'éoliennes...

Mme Sylvie Robert, présidente. – Un grand cabinet situé à Paris propose cette prestation...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les grandes réunions sont donc nécessaires, mais elles pâtissent, comme vous l'avez fait remarquer, d'un biais sociologique et d'une conflictualité naturelle. Les *civic techs* souffrent, elles aussi, de biais. Finalement, faut-il privilégier une approche qualitative, avec des panels ou des tables rondes ?

M. Christian Leyrit. – Les conférences citoyennes devraient se développer. La société est complexe. Un sondage par téléphone peut être pertinent, mais pas pour toutes les thématiques. Ce qu'il faut, c'est obtenir le point de vue de citoyens éclairés. Il ne s'agit pas de dire aux citoyens qu'ils vont décider et se substituer à la démocratie représentative. Mais, par exemple, la réforme territoriale se serait sans doute mieux passée si on avait organisé des conférences de citoyens dans chaque région, avec des historiens, des géographes...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – D'aucuns disent que, lorsque nous faisons cela, la conclusion est un moratoire dans trois cas sur quatre...

Mme Sylvie Robert. – ...ou qu'il ne faut rien changer !

M. Christian Leyrit. – Mon expérience m'amène à penser que, sur des sujets complexes, il faut informer de manière contradictoire les participants aux conférences de citoyens pour leur permettre de délibérer. Sur l'ouverture des données personnelles de santé, ce fut une réussite. En réalité, les citoyens informés sont assez ambitieux.

Dans le débat citoyen planétaire que j'ai précédemment évoqué, 80 % des citoyens interrogés ont déclaré qu'ils voulaient que leur pays prenne des mesures pour lutter contre le changement climatique, même si les autres États ne le faisaient pas. On est loin d'une telle attitude chez les dirigeants... Près de 80 % des personnes interrogées estiment ainsi que ces mesures ne sont pas une contrainte, mais une opportunité pour améliorer

leur qualité de vie. Les citoyens sont plus ambitieux qu'on ne l'imagine, mais aussi très soucieux de l'utilisation des deniers publics. S'agissant des lignes à grande vitesse, ils considèrent souvent que dépenser 4 milliards d'euros pour que quatre trains franchissent le cap symbolique des deux heures ne les intéresse pas. Je ne propose pas de confier au citoyen le soin de décider, mais de fournir au décideur une information plus éclairante que les seuls sondages.

Mme Sylvie Robert, présidente. – Nous en sommes aussi persuadés. Mais il faut que le cadre de ces consultations publiques soit bien déterminé. La rigueur, la transparence sont fondamentales pour la réussite des grands projets. On est souvent passé outre...

M. Christian Leyrit. – Le débat public est effectivement très utile s'il est organisé avec rigueur. Sur l'exemple précité du projet Cigéo, nous n'avons pas pu tenir une réunion publique. Les opposants eux-mêmes ne veulent pas s'exprimer. Nous avons donc formé un comité de pilotage de six personnes, présidé par une juriste, avec des membres favorables et défavorables au projet. Nous avons créé un comité d'évaluation de trois universitaires, dont un étranger, qui a remis un rapport. Toute l'information est accessible sur le site de la commission nationale du débat public. Des universitaires ont même proposé que ce système soit inscrit dans la Constitution !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Il existe de nombreuses procédures différentes : la concertation préalable prévue dans les ordonnances de 2016, le débat public, l'enquête publique, les enquêtes publiques complémentaires, la saisine des autorités environnementales ou financières... Comment ces différentes procédures s'articulent-elles ? Quelles sont vos propositions pour simplifier ce processus décisionnel qui apparaît particulièrement complexe ?

M. Christian Leyrit. – Le dialogue avec les citoyens ne doit pas être perçu comme une procédure qui s'ajoute simplement aux autres, mais comme un élément fondamental si l'on veut faire avancer les projets.

Certes, le droit de l'environnement s'est complexifié de manière considérable et il faut le simplifier, mais le temps passé au dialogue n'est jamais perdu. Certains ont proposé de supprimer l'enquête publique, qui arrive une fois le projet élaboré et donc trop tard pour les citoyens. Mais l'enquête publique reste nécessaire pour les expropriations pour cause d'utilité publique.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Que penseriez-vous d'une fusion du débat public et de l'enquête publique ?

M. Christian Leyrit. – Cela me semble difficile. Nous en avons débattu au sein de la commission présidée par Alain Richard. En tant que président de la Commission nationale du débat public, je n'ai pas de

compétences particulières pour proposer des simplifications au droit de l'environnement.

L'information en amont sur la description du processus de décision est également un élément de satisfaction pour les citoyens. Le processus est souvent trop complexe : pour le cas précité du projet Cigéo, le Parlement se prononce, de même que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, l'Autorité de sécurité nucléaire... Les citoyens doivent savoir qu'ils seront entendus et comment la décision est prise. Mais il est vrai que c'est long : il peut y avoir un débat public, une enquête publique, une enquête prévue par la loi sur l'eau, laquelle est souvent menée quelques années plus tard...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Absolument !

M. Christian Leyrit. – À titre d'exemple, le débat public d'un grand projet a eu lieu en 2003, l'enquête publique en 2008, l'enquête sur l'eau en 2013 et les travaux ne sont pas encore commencés.

Et au moment de cette enquête sur l'eau, les citoyens posent à nouveau la question de l'opportunité du projet !

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Eh oui, en arguant que si le projet n'a toujours pas abouti après tout ce temps, c'est qu'on pouvait s'en passer...

Le rôle de conciliateur que les ordonnances d'août 2016 attribuent à la CNDP a-t-il déjà été mis en œuvre ?

M. Christian Leyrit. – Non, le décret n'a pas encore été pris.

Dans mes anciennes fonctions préfectorales, je devais parfois réunir tout le monde pendant des heures, pour des conflits d'entreprises où l'État n'avait pourtant aucune part. Certes ces conflits sont différents de ceux constatés dans le cadre des projets environnementaux. Mais la conciliation est une voie prometteuse. Il faut l'utiliser très en amont : je n'en proposerais pas sur des projets où le conflit est déjà vif.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous conseillez-vous d'œuvrer plutôt vers une fusion des codes de l'environnement et de l'urbanisme, ou plutôt vers une coordination ou une convergence de ces deux droits?

M. Christian Leyrit. – Dans la commission présidée par Alain Richard, je plaçais pour une prise en compte du droit de l'urbanisme, car les questions environnementales et urbanistiques sont très liées.

La ministre du logement et de l'habitat durable a donné une mission dans ce sens au Conseil général de l'environnement et du développement durable, j'ai d'ailleurs reçu les inspecteurs généraux en charge de ce dossier. Les champs d'application des droits de l'environnement et de l'urbanisme sont très proches et les maîtres d'ouvrage rencontrent, dans les faits, de

nombreuses difficultés. Il semble nécessaire de traiter cette confluence, mais cela constituerait un autre chantier, assez vaste.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Vous êtes satisfait du travail de la CNDP sur les thèmes des nouvelles technologies, des données personnelles de santé ou des déchets nucléaires. Quel en a été l'impact ? Je constate, par ailleurs, que nous sommes aujourd'hui assez loin d'un apaisement sur le projet Cigéo... Le débat n'a pas été décloisonné.

M. Christian Leyrit. - J'ai rédigé un bilan de la consultation qui s'est tenue sur le projet Cigéo, qui rejoint d'ailleurs sur de nombreux points l'avis des citoyens interrogés. Beaucoup de préconisations ont été prises en compte par le maître d'ouvrage et par les pouvoirs publics, comme l'idée d'un dispositif expérimental pendant 5 à 10 ans avant de passer à la phase industrielle.

Il faudrait aussi aborder une autre question, celle des groupes de citoyens qui viennent d'ailleurs, extrêmement bien organisés, et qui combattent non les projets en eux-mêmes mais l'évolution de la société en général. J'ai organisé une réunion sur le thème « *comment réagir aux conflits environnementaux ?* ». J'étais directeur des routes au sein d'une préfecture dans les années 1990, il y avait déjà des oppositions très fortes. Mais les « zones à défendre » (ZAD) sont un phénomène nouveau.

Mme Sylvie Robert, présidente. - Je vous remercie pour cette audition, monsieur le Président. La consultation des citoyens évolue très rapidement et le numérique continuera à bouleverser ce champ.

En tant que membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), j'examine de plus en plus de demandes relevant de la « démocratie citoyenne ». Une nouvelle forme de démocratie doit se mettre en place pour répondre à la défiance des citoyens et à leur volonté de participer à la prise de décision publique. Certains dispositifs n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité. C'est un chantier passionnant dans lequel la CNDP est un acteur essentiel. Il reste toutefois de nombreuses questions sans réponse.

**Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE),
et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE,
président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Ile-de-France**

(Mercredi 22 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous abordons à présent une autre procédure de concertation, les enquêtes publiques, en accueillant Mme Brigitte Chalopin et M. Jean-Pierre Chaulet, qui représentent la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs. Cette organisation fédère 3 700 commissaires enquêteurs et connaît donc particulièrement bien la manière dont les enquêtes publiques se déroulent sur le terrain.

Nous pourrions ainsi profiter de cette audition pour évoquer le cadre juridique de ces enquêtes, leur articulation avec les autres dispositifs de concertation et les moyens à mettre en œuvre pour inciter les citoyens à y participer. Il y a deux semaines, notre collègue Didier Mandelli mentionnait l'exemple du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de son territoire : 120 000 habitants et 14 réponses à l'enquête publique, ce qui semble très peu et nous amène à nous interroger sur cette procédure.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo avec diffusion en direct sur Internet. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame, Monsieur, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes avant de donner la parole à notre rapporteur.

Mme Brigitte Chalopin, présidente de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). – Nous nous exprimons comme praticiens de l'enquête publique, à travers notre expérience de terrain et celle des 3 700 commissaires enquêteurs qui adhèrent aujourd'hui à la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). Pour ma part, je suis inscrite sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur du Maine-et-Loire depuis 1995. Je précise que nous sommes tenus à une certaine réserve concernant les enquêtes publiques que nous avons conduites.

Les dernières années ont vu l'émergence de conflits d'une intensité renouvelée, opposant des citoyens à des porteurs de projet qui ne parviennent plus à faire partager les objectifs qu'ils se sont donnés, et plus encore à justifier de l'utilité de leurs opérations. Néanmoins, il me semble important de préciser que la majorité des opérations de création d'installations classées, des projets urbains ou des développements d'axes de transport aboutissent sans trop de conflictualité, particulièrement lorsqu'ils

ont fait l'objet d'une bonne information et d'un dialogue transparent avec le public, ce qui favorise leur acceptation.

De nombreux maîtres d'ouvrage, y compris des collectivités territoriales, affichent de plus en plus une réelle volonté de « bien faire » en matière de consultation du public : ils deviennent de plus en plus sensibles à la bonne information et à la bonne exécution des procédures et ils cherchent à adapter leurs projets pour prendre en compte les réactions qu'ils suscitent.

À l'inverse, des autorités publiques, dont beaucoup d'élus, peinent à adapter leurs processus de décision pour permettre aux citoyens de ne plus être des spectateurs passifs ou critiques des différents étapes d'élaboration des projets, en devenant de véritables forces de proposition, des acteurs à même d'améliorer les caractéristiques d'un projet, voire d'en discuter l'opportunité en s'appuyant sur des bases raisonnables ou rationnelles.

Comment concourir à cette évolution ? Quelle place l'enquête publique occupe-t-elle aujourd'hui dans le processus de démocratisation du dialogue environnemental engagé ces deux dernières années et traduit dans l'ordonnance du 3 août 2016, par des mesures de nature à rendre plus effective l'amélioration de la participation du public ?

L'enquête publique remonte à l'Ancien régime. Elle était alors destinée à favoriser les relations entre les citoyens et l'administration. Elle a fait l'objet d'une adaptation continue au fil des évolutions sociétales et réglementaires, les plus marquantes étant issues de la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 et de la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, qui ont étendu considérablement le champ d'application de l'enquête publique et ont réglementé la fonction et le rôle du commissaire enquêteur.

Pour mémoire, le code de l'environnement définit ainsi cette procédure de concertation : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions recueillies pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ». Pourtant, cette dernière disposition est-elle toujours mise en œuvre ?

Particularité française, l'enquête publique n'a pas d'équivalent dans les autres pays européens. Aujourd'hui, elle a atteint une maturité certaine, même s'il apparaît qu'elle ne bénéficie pas toujours de la juste reconnaissance qu'elle mérite.

Contrairement aux idées reçues, souvent relayées par la presse et de nombreux élus, l'enquête publique n'est pas une consultation obsolète, onéreuse, trop tardive qui ne servirait qu'à contrarier et à retarder les projets. Cette procédure cristallise de nombreuses critiques dans un contexte économique appelant de plus en plus à une simplification de l'action publique et alors qu'est attendue une mise en œuvre plus rapide des projets,

tandis que ces derniers font encore l'objet de procédures souvent longues et complexes. Dans sa forme antérieure à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), l'enquête publique permettait peut-être certaines de ces critiques, ce n'est plus forcément le cas aujourd'hui.

L'enquête publique existe depuis longtemps, est bien identifiée par le public et est devenue un véritable outil d'information et de recueil d'opinion qui permet, dans la majorité des cas, de mesurer l'acceptabilité sociale et environnementale d'un projet. L'enquête publique peut maintenant être suspendue pour tenir compte des réactions du public, voire complétée en cas de modification importante du projet. Toutefois, ces moyens sont très peu utilisés, voire très méconnus des maîtres d'ouvrage ou des autorités publiques, ce qui est dommageable.

Certaines procédures de démocratie participative n'aboutissent pas à un dialogue réellement constructif, à cause de leurs défauts ou en raison de l'esprit dans lequel elles sont menées. Dans ce cas, elles font naître, à l'inverse des objectifs poursuivis, une exaspération des citoyens qui y participent loyalement et constatent qu'en réalité « les jeux sont faits » et que la démocratie participative n'est qu'un simulacre. Souvent, le public que nous, les commissaires enquêteurs, rencontrons, nous interpelle à ce sujet.

Le public a changé au fil des années : il est plus éduqué, il est mieux organisé, il est curieux, il s'informe par lui-même, il n'est pas forcément directement intéressé dans ses biens par le projet faisant l'objet de l'enquête publique, mais davantage concerné par son environnement, son cadre de vie ou une politique d'urbanisme, il devient beaucoup plus exigeant.

La généralisation de la dématérialisation de l'enquête publique, prévue par les ordonnances du 3 août 2016, devrait faciliter la mobilisation d'un plus grand nombre de citoyens en démultipliant l'information et en favorisant la prise en conscience du public et ses intérêts à participer.

Monsieur Jean-Pierre Chaulet va vous illustrer mon propos général par quelques exemples.

M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Île-de-France. – Au titre de mes fonctions, j'ai été amené à m'occuper de très importantes enquêtes. J'en évoquerai trois : le canal Seine-Nord Europe, l'autoroute ferroviaire Atlantique et la ligne 18 du Grand Paris Express, pour laquelle a été prévue une participation du public par voie électronique. J'ai d'ailleurs mené trois des sept enquêtes organisées autour du Grand Paris Express et j'ai donc pu réaliser des comparaisons entre les modes de participation utilisés.

S'agissant du canal Seine-Nord Europe, l'enquête avait été précédée d'une large concertation. Or, bien que celle-ci se soit produite en 2005 et 2006, soit quelques années après les attentats du World Trade Center, rien n'avait été prévu pour ce qui concerne la vulnérabilité du canal, qui devait

pourtant franchir la Somme grâce à un pont-canal en béton d'une longueur de 1 200 mètres. Si, par hypothèse, quelqu'un avait fait sauter ce pont-canal, l'eau se serait déversée dans la vallée de la Somme. Les biefs, c'est-à-dire les écluses les plus proches, se situant à 30 kilomètres en amont et à 5 kilomètres en aval, tous les villages des environs auraient été submergés, risquant ainsi de conduire à de nombreuses victimes. Nous avons donc émis une réserve et préconisé, en nous inspirant du canal de Madgebourg, en Allemagne, la création de portes de garde, c'est-à-dire d'immenses portes métalliques qui, par dépression et surpression, se seraient fermées en cas de destruction du pont. Le maître d'ouvrage, en l'occurrence Voies navigables de France, nous a indiqué que de telles portes coûteraient 250 millions d'euros, alors que la construction totale du canal, alors évaluée à 4,3 milliards d'euros, n'était elle-même pas financée ; l'ouvrage n'est d'ailleurs pas encore construit, même si l'Europe vient de s'engager à contribuer au chantier. Il m'avait alors été indiqué que cette réserve ne pourrait être levée.

Je me suis alors interrogé sur le sens de la réserve. Revient-il à la commission d'enquête de dire quel moyen technique mettre en place ? N'est-il pas préférable d'indiquer l'effet devant être produit ? Voies navigables de France a finalement mis en place deux commissions, chargées respectivement d'évaluer la vulnérabilité du canal et de proposer des solutions pratiques. La première commission a remarqué que le pont-canal se trouvait en dehors des couloirs aériens, ce qui écartait le risque de chute d'un avion de ligne. Par ailleurs, pour détruire le pont-canal, il aurait fallu installer une tonne d'explosif près de l'un des piliers, alors que toute la structure se situait dans une zone marécageuse, difficile d'accès. La première commission a donc conclu que le risque était très faible, tandis que la seconde préconisait la création d'un poste de contrôle spécialement dédié au pont-canal et la mise en place de caméras fonctionnant 24 heures sur 24.

J'en viens au cas de l'autoroute ferroviaire Atlantique. Celle-ci devait s'étendre sur 1 050 kilomètres, du nord de la France jusqu'au Pays Basque. L'enquête, prévue dans le « Grenelle II » de l'environnement, a fait l'objet d'un soin particulier, notamment de la part du ministère. Elle a mis en exergue un grave problème : cette autoroute ferroviaire devait traverser toute la région parisienne, déjà très fréquentée par des convois de voyageurs. Il aurait fallu procéder à des insonorisations considérables. Nous avons formulé une réserve importante : créer une voie dédiée au transport par ferroutage et contournant la région parisienne. Mme Ségolène Royal a entendu nos préoccupations, et cette autoroute ferroviaire n'a pas été construite.

Enfin, s'agissant de la ligne 18 du Grand Paris Express, il était prévu une participation du public par voie électronique. Pour la ligne 15 Ouest, moins sensible, nous avons reçu environ 600 observations et courriers. Sur la ligne 18, nous en avons reçu 4 695, dont 4 092 par courriels, accompagnés d'environ 11 000 pages de pièces jointes.

Avant d'être désigné comme président de cette commission d'enquête, j'avais assisté à certains des débats publics menés par la Commission nationale du débat public. Par exemple, à Versailles, pour réaliser la gare du Grand Paris Express, il fallait détruire une église protestante, ce qui suscitait une certaine émotion.

Surtout, un grave problème se posait au niveau de la liaison entre Saclay et Guyancourt : la ligne y était non pas enterrée, mais aérienne, ce qui suscitait une très forte opposition. Quand l'enquête publique a eu lieu, le dossier n'avait pas évolué. Aucune intégration paysagère n'était prévue et enterrer la ligne aurait coûté 700 millions d'euros de plus. Nous avons formulé des réserves sur l'insonorisation et l'intégration paysagère qui, selon moi, auraient déjà dû figurer dans le dossier. Aujourd'hui, le décret n'a pas encore été publié, mais la Société du Grand Paris s'est engagée à prendre en compte ces réserves, ce qu'elle aurait dû faire dès avant l'enquête publique.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le modèle de l'enquête publique est-il propre à la France ? Est-il utilisé dans d'autres pays ? Sinon, comment procèdent ces derniers ? Comment trouvent-ils un équilibre entre les besoins de la collectivité et l'expression des citoyens ?

M. Jean-Pierre Chaullet. – Certaines procédures se rapprochent de l'enquête publique française, mais aucune n'est équivalente. En Suisse ou au Luxembourg, cette procédure n'existe pas. Au Royaume-Uni, les *public inquiries* sont menées par des magistrats. La procédure la plus proche de la nôtre est celle du Québec, où elle est confiée à des fonctionnaires, alors que, en France, le commissaire enquêteur est un tiers indépendant. Au reste, cette indépendance a été renforcée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : désormais, quand ils acceptent une enquête, les commissaires doivent signer une déclaration sur l'honneur affirmant qu'ils n'ont aucun intérêt dans l'opération en cours.

Je le répète, la procédure de l'enquête publique française remonte à la Révolution française. Elle était une conséquence de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et visait surtout à mieux compenser les atteintes à la propriété.

La loi Bouchardeau a entraîné un important développement des enquêtes publiques, en les ouvrant aux préoccupations environnementales. Cette dimension, qui concerne aujourd'hui 90 % des enquêtes, n'a cessé de progresser : avec la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – de façon significative, le mot apparaît –, l'on parle désormais explicitement d'enquête environnementale.

Mme Brigitte Chalopin. – Dans les pays anglo-saxons, la procédure d'enquête publique n'existe pas. Ces pays privilégient la concertation ou la mise à disposition des dossiers, pour susciter la réaction des citoyens. Ce n'est qu'au Québec qu'il existe une procédure aussi structurée que chez

nous. Des professionnels étudient le dossier et y entendent les citoyens, ou du moins ceux qu'ils veulent bien entendre.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Combien d'enquêtes publiques sont-elles menées chaque année dans notre pays ? Quel est leur coût moyen ?

Mme Brigitte Chalopin. - En 2015, quelque 5 400 enquêtes ont eu lieu sur le territoire, contre 9 300 en 2013. La baisse vient de ce que de nouveaux textes ont relevé des seuils à partir desquels un projet doit faire l'objet d'une enquête publique, par exemple en matière d'autorisations d'installations classées ou d'élevages. Désormais, pour toutes ces opérations, il n'existe plus qu'un processus de consultation ou de simple mise à disposition des dossiers.

S'agissant du coût des enquêtes, je suis toujours agacée quand j'entends dire que celles-ci sont chères.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - On fait aussi ce reproche à la démocratie...

Mme Brigitte Chalopin. - Oui ! En fait, l'intervention du commissaire public, dont l'indemnité ne s'élève qu'à 38,10 euros l'heure, coûte en moyenne de 1 500 à 2 000 euros seulement. Certes, il faut ajouter à cette somme les annonces légales, dans deux journaux différents, qui atteignent vite 3 000 euros. La CNCE estime d'ailleurs qu'une seule annonce serait efficiente et suffisante pour informer le public - qui regarde les annonces légales tous les jours pour savoir si une enquête publique est organisée ? - et que, en contrepartie, l'on pourrait favoriser la publicité sur le terrain, par exemple, en installant des panneaux annonçant la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme ou la construction d'une installation classée. Il faut ajouter également, pour l'enquête publique, le coût considérable de la réalisation du dossier par des cabinets d'études.

Toutefois, si l'on compare avec les procédures de concertation qui accompagnent les infrastructures importantes, on se rend compte qu'un débat public, qui n'aboutit pas toujours à une conclusion positive, peut coûter de 700 000 à un million d'euros. Au total, il faut donc relativiser le coût de l'enquête publique et travailler à simplifier les dossiers présentés, qui sont trop complexes, trop foisonnants et trop difficiles à manipuler. J'aimerais que la dématérialisation permette d'avancer en ce sens.

M. Henri Cabanel, président. - Dans les enquêtes réalisées, quelle est la proportion des avis favorables, des avis défavorables et des avis favorables sous réserves ?

M. Jean-Pierre Chaulet. - Les avis défavorables ne représentent que 4 % du total, ce qui est très peu. Dans l'immense majorité des cas, sont rendus des avis favorables avec réserves ou propositions d'améliorations. Le but de l'enquête est d'ailleurs d'offrir un regard extérieur qui permette

d'améliorer le projet et d'accroître son acceptabilité sociale. Les grands porteurs de projet, qui ont été confrontés à des échecs retentissants, ont pris en compte cette dimension. Il y a vingt ou vingt-cinq ans, des sociétés comme EDF ou la SNCF se paraient de la puissance publique et passaient en force. Désormais, ils ont compris que le public pouvait paralyser un projet.

S'agissant du canal Seine-Nord Europe, nous avons proposé la création d'une passerelle réservée aux machines agricoles, pour éviter que les agriculteurs dont les terres étaient traversées par cette infrastructure ne soient contraints de faire de trop longs détours. De même, Voies navigables de France a accepté d'acheter une habitation qui, sans être dans le couloir d'expropriation, se situait à 25 mètres de celui-ci et aurait donc connu d'importantes nuisances. Toutes ces mesures ont permis une meilleure acceptation sociale du projet de canal, ce qui est tout de même l'objectif visé par tous les porteurs de projet. Elles ont représenté environ 100 millions d'euros, à mettre en regard des 4,3 milliards d'euros du coût total du projet.

Pourquoi les coûts des enquêtes ont-ils augmenté ? Autrefois, pour la réalisation d'un plan d'occupation des sols, par exemple, les communes étaient aidées par les services de l'État. Or les directions départementales se sont recentrées sur leurs missions étatiques et les collectivités territoriales doivent donc faire appel à des cabinets d'études. Il n'est pas rare que, pour un PLU d'une commune de 10 000 habitants, un cabinet d'études exige de 50 000 à 60 000 euros.

S'agissant de l'exigence de publicité, l'autoroute ferroviaire Atlantique traversait 22 départements. La loi obligeant à faire deux annonces quinze jours avant l'enquête, et deux autres dans les huit premiers jours de celle-ci, il fallait faire au total 88 annonces locales et 4 annonces nationales. C'était trois fois le coût de la commission d'enquête elle-même !

Mme Brigitte Chalopin. – Pourquoi les commissaires enquêteurs donnent-ils beaucoup d'avis favorables ? Un bon commissaire enquêteur doit aller au fond des choses, avec indépendance et en toute transparence, et examiner avec le porteur de projet ce qui peut être amélioré. Son objectif n'est pas d'arrêter un projet qui a déjà suscité beaucoup de frais et d'énergie. Quand un avis défavorable est rendu, c'est qu'il y a un problème grave et qu'aucune solution n'a été trouvée avec le porteur de projet. Le problème est que ces avis défavorables ne sont pas toujours suivis. Il arrive que le décideur choisisse de passer outre l'avis de la commission d'enquête, ce qui ne laisse pas de m'interroger.

M. Henri Cabanel, président. – Est-ce fréquent ?

Mme Brigitte Chalopin. – Cela le devient ! Le porteur de projet doit alors en assumer les risques et ne doit pas s'étonner des levées de boucliers contre l'opération.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Il arrive que la participation à l'enquête publique soit extrêmement faible, ce qui est gênant

pour l'enquêteur comme pour la collectivité. Quelles propositions formuleriez-vous pour favoriser la participation aux enquêtes publiques ?

M. Jean-Pierre Chaulet. – Ce problème agite la communauté des commissaires enquêteurs depuis une trentaine d'années, et il est réel. Quand très peu de monde participe à l'enquête, le commissaire doit malheureusement se fonder sur le seul dossier. Or, les remarques qui lui sont faites par les citoyens lors de l'enquête peuvent susciter sa curiosité et le conduire à faire des découvertes. Dans le cas de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, par exemple, les gens qui se déplacent le font à 80 % pour un problème personnel. Les associations ont, quant à elles, une vision plus complète du projet. Elles ne sont pas les ennemies du commissaire enquêteur, au contraire.

À la vérité, nous n'avons pas vraiment la solution au problème de la faible participation. Quand il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les choses ne se passent pas trop mal, car le maire a tout intérêt à en faire de la publicité. Quand plusieurs enquêtes publiques sont faites pour un même projet, on démobilise la population. La réglementation prévoit d'ailleurs la possibilité d'enquêtes conjointes. Par exemple, il y a eu, me semble-t-il, 14 enquêtes sur l'aménagement du Mont Saint-Michel. C'est trop ! Les gens ne savent plus pourquoi ils viennent.

Ensuite, les dossiers sont devenus d'une incroyable complexité. Pour la ligne 15 Sud du Grand Paris Express, le dossier pesait 80 kg. Il était intransportable ! Des dossiers qui, voilà une vingtaine d'années, auraient fait 500 pages, en font désormais 11 000. Les textes successifs ont ajouté de multiples strates, ce qui fait le bonheur des cabinets d'études, mais n'apporte pas grand-chose à l'enquête. Pour un problème d'insonorisation, par exemple, le dossier peut comporter jusqu'à plusieurs centaines de pages d'équations, alors que ce qui intéresse le public, ce sont les trois pages de conclusions. À cet égard, les associations jouent un rôle important car elles étudient le dossier et en font une synthèse pour leurs mandants. Ainsi, quand les gens viennent participer à l'enquête, ils ont les questions plus précises à poser.

M. Henri Cabanel, président. – S'agissant de la ligne 18 du Grand Paris Express, pourquoi la participation a-t-elle été si considérable ?

M. Jean-Pierre Chaulet. – Parce qu'il y avait une très forte opposition. Les enquêtes publiques ont cette particularité qu'elles mobilisent davantage les opposants que les partisans d'un projet...

Mme Brigitte Chalopin. – Sur ce point, la situation est peut-être en train d'évoluer, grâce à la dématérialisation des enquêtes publiques. Récemment, dans le cadre d'un projet d'éoliennes *offshore*, j'ai mené à Saint-Nazaire une importante enquête, pour laquelle la commission d'enquête avait souhaité créer un registre dématérialisé. Or nous nous sommes rendu compte que les personnes favorables au projet se

manifestaient de cette façon, alors qu'elles ne seraient pas déplacées dans une mairie ou un lieu d'enquête. Nous avons reçu presque un tiers d'avis favorables, notamment de la part de jeunes.

Le numérique nous offre une ouverture intéressante et permet au commissaire enquêteur de développer un point de vue plus équilibré. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs promeut cette culture de la participation, qui doit se développer dans notre pays et être encouragée dès l'école.

M. Jean-Pierre Chaulet. – Cette dématérialisation touche une autre couche de la population, qui connaît bien les outils numériques et peut envoyer des observations depuis son *smartphone*. Si l'on organise des permanences en semaine, on touche essentiellement des retraités ; ceux qui travaillent ne viennent pas. Si on organise des permanences le samedi matin, ils ne viennent pas non plus, parce qu'ils font alors leurs courses. Grâce à Internet, les gens peuvent nous adresser leurs observations à n'importe quel moment, le soir ou le dimanche matin. En outre, il arrive qu'ils nous écrivent depuis l'Allemagne ou le Royaume-Uni – la seule exigence est qu'ils le fassent en français !

Mme Brigitte Chalopin. – Pour accroître la participation du public, il faut aussi lutter contre toutes les formes de conflit d'intérêts. Le commissaire enquêteur et le porteur de projet doivent être crédibles.

Par ailleurs, les élus ne doivent pas hésiter à faire des réunions d'information préalablement à l'enquête publique. Très souvent, nous notons une insuffisante information du public au préalable. Dans la formation que nous offrons aux commissaires enquêteurs, nous essayons de valoriser cet outil qu'est la réunion publique, alors que certains étaient encore réservés.

M. Jean-Pierre Chaulet. – Il y a 25 ans, le commissaire enquêteur était un notable, qui avait fait auparavant une belle carrière. Aujourd'hui, il est plus jeune et il est devenu un professionnel de la procédure de l'enquête publique, qu'il doit connaître parfaitement, parce qu'elle a des conséquences juridiques et financières importantes pour le porteur de projet. Nous formons les commissaires pour qu'ils se sentent de plus en plus responsables.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Sous le contrôle des tribunaux administratifs.

M. Jean-Pierre Chaulet. – Naturellement ! C'est d'ailleurs pour nous une garantie d'indépendance que d'être désignés par le président d'un tribunal administratif.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Certains projets importants sont affectés par ce que je qualifierais de cumul des procédures. Pour un même dossier, il peut y avoir plusieurs phases de concertation, d'enquête

publique, etc. Avez-vous des propositions de simplification à formuler dans ce domaine ?

Mme Brigitte Chalopin. – Pour les projets importants, notamment les infrastructures qui cristallisent les oppositions, il faut éviter le « saucissonnage » des procédures. On parle beaucoup aujourd'hui d'autorisation unique ou d'enquête unique, et nous y sommes tout à fait favorables. Pour être bien accepté, un projet doit être évalué globalement, sinon le public ne s'y retrouve pas. Si l'on multiplie les procédures, le public change d'une enquête à l'autre, et l'on revient donc sur l'opportunité du projet. C'est cela qui est dramatique !

M. Jean-Pierre Chaulet. – Chaque fois que l'on peut, il faut réaliser la déclaration d'utilité publique en même temps que l'enquête parcellaire, cette dernière pouvant sinon être l'occasion de contester l'utilité publique.

Mme Brigitte Chalopin. – L'ordonnance du 3 août 2016 part d'une bonne intention. Toutefois, elle va aboutir à « procéduraliser » en amont la concertation, ce dont je me suis inquiétée auprès de la commission présidée par Alain Richard. Ne va-t-on pas laisser passer trop de temps et susciter une force d'opposition alors que l'on recherchait une force d'initiative ? On va laisser les associations environnementales ou les élus demander de nouvelles études, ce qui risque de décourager le porteur de projet. Il serait préférable de mieux réfléchir en amont à l'opportunité de l'opération et interroger des collectifs de citoyens – il existe bien des formes de participation du public.

M. Henri Cabanel, président. – Madame, monsieur, je vous remercie.

Mme Brigitte Chalopin. – L'idéal serait que chaque possesseur de *smartphone* puisse réagir immédiatement grâce à une application dédiée aux enquêtes publiques. Nous partageons votre point de vue sur l'association des citoyens en amont dans l'élaboration de projets et sur le développement du numérique. Les réseaux sociaux sont incontournables ; nous devons faire avec eux.

Audition sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27^e région », M. Cyril Lage, fondateur de « Parlement et citoyens », et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de « Regards citoyens »

(Jeudi 23 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Cette nouvelle audition de la mission d'information nous permet d'accueillir conjointement les représentants de quatre associations.

Démocratie ouverte, représentée par M. Florent Guignard, regroupe des acteurs ayant développé des outils numériques d'information et de participation des citoyens, comme l'application *Open dialog*, qui permet d'attirer l'attention de candidats à une élection sur une thématique donnée.

La 27^e région, représentée par M. Stéphane Vincent, se définit comme « un laboratoire de transformation des politiques publiques et territoriales ». Elle gère notamment « Superpublic », un programme qui propose différents ateliers d'échanges autour de thèmes politiques. Cette approche, liée aux problématiques locales, nous intéresse également.

Parlement et citoyens, association représentée par M. Cyril Lage, propose une plateforme de consultation en ligne. Cet outil a notamment été utilisé par notre collègue Joël Labbé lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, ainsi que par M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, à propos des prisons.

L'objectif de Regards citoyens, association représentée par MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, est de « proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques ». Les sites qu'elle gère suivent tout particulièrement l'activité parlementaire.

Messieurs, depuis décembre, notre mission d'information s'interroge notamment sur les outils à mettre en œuvre pour répondre à une attente des citoyens ou, à tout le moins, d'une partie d'entre eux, en leur permettant d'être associés à la prise de décision publique.

Ce questionnement général est complété par une analyse plus spécifique des procédures mises en œuvre pour mieux consulter le public lors de la construction d'infrastructures et d'équipements de grande envergure. Des auditions sont prévues précisément sur ce sujet. Hier, nous recevions ainsi la Commission nationale du débat public (CNDP) et la

Commission nationale des commissaires enquêteurs. Un autre axe de réflexion concerne enfin la démocratie paritaire. Nous avons ainsi entendu M. Jean-Denis Combrexelle et nous recevrons prochainement des organisations professionnelles représentatives.

Selon vous, quels sont les dispositifs les plus efficaces pour permettre une participation des citoyens ? Le cas échéant, pouvez-vous aussi nous présenter leurs limites ? Quelle articulation ont ces outils avec la démocratie représentative, socle de notre système institutionnel ? Les expérimentations de consultation en ligne sur des projets de loi sont-elles concluantes ? Enfin, quelle doit être, selon vous, la place des *civic techs* dans le débat public ?

M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte. –

Notre association regroupe des projets et des personnes extrêmement divers. Nous représentons des *civic techs* au sens large, c'est-à-dire des projets, numériques ou non, d'innovation démocratique. Notre collectif comprend aussi des chercheurs, comme M. Loïc Blondiaux, que vous avez entendu, et des citoyens engagés. Il n'est pas toujours simple de parler d'une seule voix au nom de notre collectif du fait de la variété des profils et des opinions de nos membres. Je m'attacherai à montrer ce foisonnement d'idées et à mettre en lumière certaines de nos initiatives.

Nous percevons chez les citoyens un désir très fort de participation, lié à une crise de légitimité des institutions. Une certaine défiance existe vis-à-vis de la démocratie représentative. Les citoyens désirent être associés à la construction des décisions politiques ; ils veulent plus de transparence et de décisions collectives. La manière dont la décision est prise est presque aussi importante que la décision elle-même : une décision adoptée sur un coin de table, sans participation, a tendance à être violemment rejetée.

L'outil numérique permet une forme d'intelligence collective beaucoup plus large que les autres méthodes. Des applications – par exemple, *Stig* ou encore *Gov*, laquelle ne fait pas partie de Démocratie ouverte – permettent de sonder la population en temps réel. Certaines permettent même d'associer, plus en amont, les citoyens à la prise de décision. Des mairies peuvent ainsi lancer des campagnes de financement participatif pour déterminer les commerces dont ils ont besoin. On peut aussi évoquer *Fluicity*, application notamment orientée vers l'urbanisme, ou encore *Demodyne*, qui est utilisée pour construire un projet numérique.

Ces outils sont souvent associés à des démarches et des méthodes d'animation non numériques. On peut citer à ce titre l'entreprise sociale et solidaire Kawaa, qui permet de créer du lien social autour de thématiques ou de projets variés. La dimension « hors-ligne » est aussi importante, car, si les outils numériques offrent bien des possibilités, ils peuvent également exclure ceux qui n'y ont pas accès et ne remplacent pas complètement les autres démarches.

Comment pousser les citoyens à s'engager ? Pour nous, cette question est cruciale. Ainsi, la Commission européenne avait mené une consultation en ligne sur la pêche en eaux profondes, qui avait reçu très peu de contributions ; en revanche, une pétition en ligne sur ce même sujet avait récolté plus d'un million de signatures. Il ne suffit pas de proposer des outils pour qu'ils soient utilisés et que les citoyens passent de l'attentisme à l'engagement ; un vrai travail d'explication est nécessaire.

De ce point de vue, certains adhérents de notre collectif développent des initiatives intéressantes. L'association *Voxe*, organisée autour d'un comparateur de programmes politiques, permet notamment aux jeunes de s'intéresser à la chose politique. *Acropolis*, une chaîne *YouTube*, commente les questions au Gouvernement et explique aux jeunes ce qu'est la politique. Enfin, à titre personnel, j'ai fondé *Le Drenche*, un journal de débats qui permet aux citoyens de se forger une opinion et de passer à l'action.

En fait, il est important de considérer chaque *civic tech* comme un maillon d'une chaîne permettant d'augmenter la participation. Ces outils inspirent une forte confiance, car ils sont créés par des citoyens et issus de structures de taille réduite et souvent personnalisées : on peut associer à chaque structure quelques visages. Ces outils sont souples, rapides et dynamiques, qu'ils soient le fait d'associations ou d'autres structures, voire même de projets sans statut juridique. Ils suscitent en conséquence un intérêt très fort.

En revanche, le financement de ces *civic techs* est un problème. Nombre d'acteurs de ce milieu peinent à trouver un modèle économique viable. En outre, leur définition même est parfois compliquée : certaines sources de financement de *civic techs* suscitent des questions éthiques.

M. Stéphane Vincent, délégué général de La 27^e région. - L'action de notre association repose sur trois hypothèses.

Premièrement, selon nous, le désaveu démocratique est corrélé, avant tout, à l'échec des politiques publiques. Il faut donc s'intéresser de près à leur succès. La participation doit améliorer la qualité des décisions.

Deuxièmement, les modalités actuelles de fabrication des politiques publiques est obsolète. Ce point est tout à fait documenté par les chercheurs comme les praticiens. Les élus choisissent les problèmes auxquels ils souhaitent répondre, en tirent des programmes, puis évaluent les politiques menées. Cette démarche est aujourd'hui caduque.

Troisièmement, la marge de manœuvre pour l'amélioration de la construction des politiques publiques réside dans le fonctionnement des institutions elles-mêmes. Les collectivités territoriales ne peuvent pas demander sans cesse aux autres d'être plus démocratiques et innovantes sans appliquer ces exigences à elles-mêmes. Il est prioritaire d'accomplir cette transformation au sein des institutions. Notre association travaille surtout à l'échelon des collectivités territoriales.

D'après notre expérience, il serait intéressant de reprendre l'histoire de chaque problème politique, de son identification à l'élaboration de solutions, et de déterminer ainsi l'origine de ces difficultés. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, par exemple, il y a eu un malentendu au moment du diagnostic. Le manque de clarté dans le diagnostic peut aussi être un problème. Il est bien beau d'apporter des solutions aux problèmes, mais il faut d'abord prendre au sérieux le moment du diagnostic.

Il est temps de passer à une fabrique post-industrielle des politiques publiques. La société a changé depuis l'ère industrielle, durant laquelle nos institutions se sont formées. Il faut associer les usagers plus en amont et, peut-être, différemment.

Nous préférons parler de pistes, plutôt que de solutions. Il faudrait, selon nous, introduire plus de réflexivité, d'expériences et de dialogue avec les usagers, selon une pratique comparable aux départements de recherche et développement des entreprises. Par analogie, si Airbus construisait ses avions comme on construit nos politiques publiques, il y aurait beaucoup plus d'accidents aériens ! Comment réintroduire, dans la fabrique de l'action publique, les notions de tâtonnement, d'essai-erreur, communément admises dans le monde de l'entreprise ?

Il faut aussi un rôle accru pour la recherche. La sociologie, en particulier, est trop absente du processus de décision, alors qu'elle permettrait d'éviter bien des erreurs. Par exemple, les sociologues et les praticiens savent comment la police pourrait reconstruire sa relation avec les citoyens mais on ne le fait pas !

Il manque à la fabrique des politiques publiques des zones de test. Il faut construire un rapport « adulte » avec les citoyens, qui en ont assez du « marketing politique », dont la pauvreté symbolique est indéniable. L'impression dominante est que les politiques sont élaborées, pour ainsi dire, dans une « boîte noire » ; c'est devenu insupportable.

M. Cyril Lage, fondateur de Parlement et citoyens. - Notre plateforme permet aux parlementaires d'associer les citoyens à l'élaboration de la loi. Notre projet est issu d'un constat similaire à celui qu'a développé M. Vincent : les politiques publiques ne semblent pas répondre aux attentes de la population, laquelle exprime un sentiment de défiance très fort. Deux orientations sont possibles : soit on s'attaque aux maux et, éventuellement, on cherche les coupables, soit on s'adresse à ceux qui, à l'intérieur du système, sont prêts à expérimenter et à aller de l'avant. Nous avons choisi cette seconde voie et nous proposons donc un instrument aux parlementaires désireux de l'emprunter avec nous.

Nous nous sommes imposé une exigence d'indépendance vis-à-vis des engagements partisans ; nous nous sommes donc adressés à des parlementaires appartenant à chacun des principaux partis représentés au Parlement. Nous avons aussi fait le choix d'un engagement complètement

bénévole, afin de ne dépendre de personne. Notre expérimentation, qui devait à l'origine durer un an, nous a finalement occupés deux ans et demi.

Notre idée était de réfléchir à une nouvelle méthode d'élaboration de la loi ; il nous fallait alors imaginer un processus complet. Nous avons pris garde à certains dangers : il fallait éviter d'éventuelles tentatives d'instrumentalisation de la part de divers groupes d'intérêts, mais aussi décourager les « trolls » qui sévissent sur Internet. Nous ne voulions pas faire croire non plus aux citoyens qu'il s'agissait du passage d'une démocratie représentative à une démocratie directe.

L'objet de notre démarche n'était pas de changer de matrice ou de contester la légitimité des élus à voter la loi. Nous entendions simplement faire sortir l'élaboration de la loi du huis clos, de manière à ce qu'elle se fasse à ciel ouvert.

Nous entendions aussi tirer la conséquence d'évolutions sociologiques majeures. En 1958, on ne comptait que 10 % de bacheliers par génération. Le minitel n'avait pas même été inventé. Aujourd'hui, le taux de réussite au baccalauréat est de 85 % et nous disposons d'Internet !

Notre expérimentation a produit de bons résultats. M. Joël Labbé a notamment utilisé notre outil lors de l'examen de la loi du 6 février 2014, visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national. On peut aussi mentionner la consultation menée sur la loi du 9 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ou encore celle engagée par M. Dominique Raimbourg sur les prisons. Cette dernière en particulier a démontré que, quand le processus est maîtrisé et que des engagements sont pris, les problèmes les plus craints sur Internet disparaissent. Ainsi, nous n'avons eu à modérer que 17 contributions, sur près de 10 000. Quand l'ambition est de stimuler la discussion, les citoyens s'engagent dans cette démarche avec une attitude constructive.

Quant au modèle économique, nous avons pour ainsi dire mis le doigt dans un engrenage qui nous dépasse. Nous n'avons pas obtenu des assemblées les moyens nécessaires à la prolongation de notre entreprise. En revanche, des élus, des chefs d'entreprise et des responsables associatifs ont voulu utiliser notre outil. Nous avons par conséquent créé une *start-up*, indépendante de l'association, afin de pérenniser et de faire essaimer notre démarche. Mme la ministre Axelle Lemaire a utilisé ce dispositif pour le projet de loi pour une République numérique. Nous avons aussi participé à la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024. Enfin, nous travaillons aujourd'hui avec la CFDT, ce qui nous permet de réfléchir au rôle de la démocratie paritaire. Nos méthodes se diffusent dans l'ensemble de la société.

Dans cette perspective, cette mission d'information nous donne l'occasion de porter le message que la transformation de la démocratie est l'affaire de tous. Il s'agit de travailler ensemble, de prendre des engagements

simples au début du processus participatif, puis de les tenir. Témoignage du potentiel de cette démarche, quand on demande aux participants de la consultation sur la loi pour une République numérique s'ils sont prêts à renouveler l'expérience selon les mêmes modalités, 92 % d'entre eux disent oui !

M. François Massot, administrateur de Regards citoyens. – Notre association rassemble des bénévoles qui militent pour la transparence des institutions publiques et une meilleure compréhension du travail parlementaire. Il s'agit de rapprocher les citoyens du Parlement.

Nous connaissons très bien les enjeux de la participation. Nous autorisons les citoyens qui utilisent nos sites à déposer des commentaires sur les projets de loi ou les amendements : à ce jour, 2 500 personnes ont déposé 8 500 commentaires, avec également quelques réponses de députés et de sénateurs. Nous expérimentons également la possibilité de suggérer des modifications sur un projet de loi. Enfin, nous avons récemment participé à un *crowdsourcing* des résultats de la consultation citoyenne relative à la politique publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, menée par l'Assemblée nationale. Un important travail d'analyse était nécessaire ; nous avons aidé l'Assemblée nationale à le faire.

La participation citoyenne n'est pas quelque chose de nouveau dans notre démocratie. Les assemblées en sont très conscientes et notre présence aujourd'hui le prouve. Des concertations publiques existent : on peut participer aux études d'impact sur le site de l'Assemblée nationale. Existente en outre la Commission nationale du débat public et les « agenda 21 » des collectivités locales. En général, il est très difficile d'avoir des retours sur les résultats des consultations. Il y a un effet de « boîte noire » très frustrant pour les citoyens et qui limite la participation.

Le numérique permet d'aller beaucoup plus loin qu'une audition comme aujourd'hui. La consultation sur la loi pour une République numérique l'a démontré. On a été surpris par la participation, mais aussi par la façon dont cette consultation a été utilisée. Alors que le Gouvernement a plutôt suivi les lobbys classiques, c'est le Parlement qui s'est plutôt saisi des propositions des citoyens. L'outil numérique est très puissant, mais ses bénéfices ne sont pas toujours là où on les attend.

M. Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateur de Regards citoyens. – Cette consultation expérimentale sur la loi pour une République numérique l'a bien montré, le danger est que ces outils soient au final de simples « bacs à sable » : les citoyens pourraient s'amuser, mais cela ne changerait rien. Il faut veiller à ce que la participation soit effective et ait un impact.

Nous recommandons donc de ne pas systématiser les consultations. Du fait de la fracture numérique, cela risquerait d'entraîner une rupture d'égalité par rapport à ceux qui ne pourraient pas participer. Par ailleurs, il

existe un danger d'épuisement : les citoyens ne seraient sans doute pas prêts à s'engager sur tous les textes que vous examinez, mesdames, messieurs les sénateurs, tant ils sont nombreux.

Il faut aussi qu'il y ait une obligation de réponse de la part des acteurs publics. Ce besoin de suivi est crucial dès lors que l'on permet aux citoyens de s'exprimer. Si ces derniers ne sont pas été entendus, il faut au moins qu'ils sachent pourquoi !

Il faut enfin apporter des garde-fous démocratiques. La démocratie, depuis toujours, repose sur la confiance, la transparence et la neutralité. Il est essentiel que les nouveaux outils numériques respectent ces principes. Lors d'une récente consultation sur la généralisation des consultations numériques pour les textes de loi les plus importants, des propositions étaient « épinglées » par Parlement et citoyens au-dessus des autres sur le site : cela crée une inégalité des acteurs qui est problématique. Le besoin de transparence est réel. Le dépouillement public des élections assure la confiance des citoyens dans le processus électoral ; en revanche, un outil numérique dont le fonctionnement est opaque ne peut susciter la confiance, car rien ne garantit que certains votes ne sont pas comptabilisés quatre ou cinq fois. Il existe des moyens simples pour garantir cette transparence dans le monde numérique : la transparence des programmes informatiques, par le biais du logiciel libre, et celle des données, l'*open data*. Tout outil utilisé dans le système démocratique doit reposer sur ces principes.

M. Henri Cabanel, président. – Notre mission d'information offre elle aussi un espace numérique ouvert aux citoyens.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Ma première question concerne le foisonnement des outils de participation : panels, conférences, pétitions en ligne, etc. Selon vous, existe-t-il un outil devant être privilégié, ou bien considérez-vous que le choix de l'outil doit dépendre de l'échelle ou de la nature des problèmes à traiter ?

M. Florent Guignard. – En tant que représentant d'un collectif, il m'est impossible de vous proposer une hiérarchie, forcément subjective, des outils numériques. Je pense, en outre, sincèrement que différents outils sont adaptés à différents objectifs ; une commune n'aura pas les mêmes besoins qu'un ministre ou qu'un parlementaire : il faut laisser chaque acteur choisir ces outils. Le foisonnement même conduira, par une sorte de darwinisme, à la sélection des outils les plus efficaces et les plus pertinents.

M. Stéphane Vincent. – Il existe un risque de « fétichisme » des outils. On s'en entiche, alors que la pluridisciplinarité est utile. D'un côté, on a besoin de meilleurs outils d'observation des usages, tels que ceux utilisés par les sociologues ; de l'autre, il existe aussi de nouveaux outils de conversation et de signalement des usagers. On aura atteint une nouvelle étape quand on aura une meilleure compréhension de la diversité des usages de ces outils. Ainsi, on parviendra à ce que la participation se fasse, non pas

pour elle-même, mais pour nourrir une meilleure compréhension des problèmes et pour parvenir à de meilleures solutions. Je suis donc favorable à une grande diversité des outils en fonction des usages.

M. Cyril Lage. – Je suis entièrement d'accord avec Stéphane Vincent. Il faut trouver les outils qui correspondent le mieux à chaque usage. Nous sommes moins dogmatiques que Regards citoyens de ce point de vue. Il existe aujourd'hui une très grande variété d'outils aujourd'hui. Les besoins des parlementaires sont assez définis, mais ceux des collectivités territoriales sont beaucoup plus divers : il appartient à chacun, par une procédure de marché public par exemple, d'établir des grilles de sélection des outils.

M. Benjamin Ooghe-Tabanou. – Respecter les valeurs démocratiques serait-il une position dogmatique ? Je suis plutôt d'accord avec les orateurs qui m'ont précédé : il est difficile d'établir une liste arrêtée, d'autant que les meilleurs outils sont encore à venir. Il faut surtout que les outils soient adaptés à l'action recherchée et au public ciblé. Il importe aussi qu'ils respectent les valeurs démocratiques : c'est pourquoi nous voulons privilégier des outils qui peuvent permettre à d'autres projets d'émerger ou de s'améliorer. Un outil bloqué fermé est un outil qui ne peut évoluer facilement ; sa réutilisation par un autre acteur public est par conséquent difficile.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Que pensez-vous, dans une logique de déblocage de la prise de décision, des référendums ? Je pense tant aux référendums français, où l'on pose une question de manière quelque peu dramatique, qu'au modèle suisse, où les référendums sont fréquents et quelque peu banalisés. Par ailleurs, que pensez-vous de l'expérimentation ? Existe-t-il des solutions pour la société française dans l'un ou l'autre de ces thèmes ?

M. Florent Guignard. – Je n'ai pas d'avis particulier sur les référendums, mais dans les pays où ils sont rares, ils deviennent des défouloirs, les citoyens ne répondant souvent pas à la question posée. Une pratique régulière du référendum, comme en Suisse, ou une association plus en amont des citoyens aux décisions changerait la donne.

Démocratie ouverte défend l'expérimentation : on a le droit de se tromper, d'expérimenter, pour voir ce qui est bon et ce qui l'est moins. Un peu comme le font les *start-ups* ! Elles testent, elles tâtonnent ; leurs produits réussissent rarement du premier coup : ils sont améliorés en fonction des réactions des utilisateurs. Pareillement, cela permet d'associer les citoyens à l'élaboration des outils.

M. Stéphane Vincent. – Nous passons beaucoup de temps à faire de l'expérimentation. Mais entendons-nous sur le terme « expérimentation » : à mes yeux, il s'agit de tester auprès des utilisateurs les politiques publiques. Le référendum, c'est la démocratie spectaculaire, mais bien d'autres expérimentations se déroulent plus discrètement, au niveau local - sur

l'avenir des services publics en zone rurale, par exemple : l'immersion sur le terrain fonctionne comme un travail en laboratoire. On part alors du terrain. Nous vivons dans un monde où les innovations publiques sont nombreuses, tous les États suivent d'ailleurs cette piste du recours aux « essais-erreurs ». Aujourd'hui, la règle a basculé : les problèmes sont complexes, les dirigeants n'ont pas la science infuse, et il y aurait des risques considérables à ne pas tester les politiques envisagées.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est le pari de Pascal...

M. Cyril Lage. – Je suis très favorable à la logique d'expérimentation. Nous la pratiquons constamment depuis 2013. Depuis hier, nous expérimentons la co-construction du programme d'un candidat à la présidentielle : nous avons eu 10 000 contributeurs en deux jours, et le rythme s'accélère. Chaque nouvelle consultation est une expérience inédite malgré une méthode assez identique, car chacune repose sur une sociologie, une population, des objectifs différents. Aucun outil, aucun modèle n'est parfait dès le départ. Il faut tester, pour améliorer.

Je suis partisan d'un vrai référendum d'initiative citoyenne, comme en Suisse. Oui, les Français, lors d'un référendum, répondent, non pas à la question posée, mais à la personne qui la pose – le président de la République, en général. Il en irait différemment si la question était soulevée par les citoyens eux-mêmes. Le Parlement pourrait intervenir au préalable pour éclairer la consultation ; le processus d'expression des opinions serait ainsi complet.

Systematiser les consultations ne signifie pas que tout le monde doit y participer tout le temps, mais que tout le monde peut y participer, à égalité. Procéder en toute transparence est indispensable pour que les effets en soient bénéfiques.

M. Benjamin Ooghe-Tabanou. – Comment, avec des référendums à question fermée – réponse A ou B, oui ou non –, gérer la complexité ? Le sens d'un texte se joue souvent à la virgule près. Il est difficile de prétendre pouvoir prendre ainsi de grandes décisions. On peut plutôt décider de grandes orientations pour qu'ensuite, le Parlement élabore une loi qui va dans la direction ainsi définie.

En revanche, quelle est la signification d'un référendum organisé tous les dix ans et qui revient à soutenir ou non le Président de la République ?

M. Henri Cabanel, président. – C'est un vote sanction !

M. Benjamin Ooghe-Tabanou. – Exactement. Olivier Rozenberg avait proposé à François Hollande, après l'élection présidentielle, d'organiser un référendum à questions multiples, comme lors de certains scrutins américains. Interroger les citoyens en début de mandat sur plusieurs

sujets (en l'occurrence, le vote des étrangers vivant en France, le mariage pour tous, etc.) nous aurait fait sortir du vote sanction.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Quels sont les avantages et les inconvénients du numérique pour la participation des citoyens ? Des universitaires que nous avons entendus ont souligné des biais de motivation : ceux qui ont une idée sur la question se mobilisent fortement, ceux qui n'ont pas de position *a priori* se trouvent marginalisés. Certains de nos interlocuteurs rappellent aussi que le numérique n'incite pas à l'esprit critique, à la recherche d'une information équilibrée. *Facebook* et les autres acteurs du numérique s'interrogent sur leur responsabilité dans la propagation des « *fake news* » pendant la campagne présidentielle américaine. Je ne critique pas l'outil numérique ni les *civic techs*, mais il serait bon de définir plus précisément ce que l'on entend par intelligence collective et écouter quelles précautions il convient de prendre.

M. Henri Cabanel, président. – Notre réunion est retransmise en direct *via Facebook*...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est le président de *Facebook* lui-même qui s'est exprimé sur la responsabilité des réseaux sociaux !

M. Florent Guignard. – Les bulles de filtres ont certes tendance à nous entretenir dans nos opinions. Avec le journal dont je m'occupe, nous poussons les personnes à lire des avis divergents. Le numérique est un outil ; il peut produire le meilleur ou le pire, tout dépend de la façon dont il est utilisé. Certains utilisent Internet non pour développer l'intelligence collective, mais pour la rentabilité économique, le *buzz*, la diffusion d'une idéologie. L'intelligence collective se travaille ; la faire émerger est un métier. L'exemple de la loi pour une République numérique nous rend optimistes. Lorsque l'on pose les bonnes questions et que chacun peut s'exprimer dans un cadre à la fois contrôlé et intelligent, les résultats sont extraordinaires. Des systèmes autogérés, comme Wikipédia, associant des millions de personnes, donnent des résultats remarquables !

M. Stéphane Vincent. – L'intelligence collective peut aussi se traiter à petite échelle. Loin de la course au volume, à la concertation avec la terre entière, nous nous rendons en immersion dans un village ou un quartier pendant quelques semaines : c'est la condition pour parvenir à une compréhension profonde de la situation. Cette démarche relève de l'ethnologie ou de la sociologie de terrain, elle est le contraire du *buzz* ! Nous allons à la rencontre de gens qui ne sont pas dans le système et nous construisons ainsi des contrefeux, aux côtés des moyens offerts par la technologie. Pourquoi des personnes ne réclament-elles pas le revenu de solidarité active (RSA) auquel pourtant elles ont droit ? Pour le comprendre, il faut aller les voir. C'est en créant la confiance que l'on peut poser la question et obtenir des réponses. J'appelle donc à un renouveau des sciences

humaines et sociales. Elles doivent se réinventer, développer de nouvelles formes de « recherche-action ». Les solutions ne se trouvent pas exclusivement sur les supports numériques !

M. Cyril Lage. – Aucune *civic tech* ne vous dira que la solution se trouve dans l'Internet ! C'est un outil, une brique.

Je veux dire un mot des ateliers-relais que nous avons créés pour les populations éloignées des réseaux. L'une de nos premières expérimentations avec le Conseil national du numérique a également consisté à monter une plateforme numérique comprenant différents niveaux, dont un très simple, consistant à choisir entre « je suis d'accord », « je suis mitigé » et « je ne suis pas d'accord », sans nécessité de développer une thèse.

À mon sens, la question essentielle est : comment garantir un droit égal pour tous les citoyens à participer à la décision, quel que soit le mode par lequel chacun s'exprime ? Il importe de veiller à éviter le favoritisme, grâce à la transparence des contributions. L'intelligence collective peut sembler une expression de marketing ; il ne faut pas oublier l'intelligence individuelle, dans ces processus... Lors de la consultation menée par Joël Labbé, un individu a vu une faille dans le dispositif, les collectivités territoriales pouvant échapper à leur obligation par l'externalisation. Preuve que l'on construit à la fois collectivement et individuellement. Ce qui compte, c'est le processus, ce ne sont pas les moyens.

M. François Massot. – Le numérique n'est effectivement pas la solution unique, il y en a beaucoup d'autres ! Un citoyen expert inconnu peut faire valoir sa connaissance, comme pour la loi pour une République numérique, et faire connaître ses réflexions. En outre, des communautés de personnes se créent à cette occasion autour de certains thèmes ; elles peuvent faire émerger des idées, qui pourront être retenues. Il y a aussi des garanties à donner, de neutralité et de transparence des plateformes.

À titre personnel, je pense que les *fake news* dépassent le cadre des bulles d'information et le numérique.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Combien de personnes ont-elles été consultées sur la loi pour une République numérique ? Vaut-il mieux demander des propositions anonymes ou signées ? Si de nombreuses contributions sont déposées, comment doivent-elles être traitées ? Avec un algorithme ? Et quel est le coût d'une consultation ?

M. Michel Forissier. – Vos initiatives sont très intéressantes. Vous avez montré que l'enjeu n'est pas l'outil, mais son usage. Je suis élu d'un territoire qui a connu la construction d'un aéroport, d'un stade de 60 000 places, de deux autoroutes et d'une gare TGV et nous avons à venir la construction de la ligne Lyon-Turin et le contournement ferroviaire. Ma commune est passée de 1 000 habitants au début du XX^e siècle à 35 000 aujourd'hui et pourrait grossir jusqu'à 60 000 habitants dans l'avenir. J'ai accepté qu'y soient implantés un établissement pénitentiaire pour

mineurs, puis une mosquée ; or j'ai été réélu au premier tour. Tout dépend de la confiance entre les citoyens et leurs élus ; tout est dans la manière dont on aborde un sujet.

L'école de la République ne règle pas la difficulté de l'égalité des chances à la sortie et nos compatriotes ne sont pas préparés à devenir des citoyens. Le périmètre de l'intérêt général est variable : l'autoroute qui traverse un territoire est supportable par la population si une sortie est prévue à peu de distance de leur domicile ; sinon, elle peut poser problème. Il faut régler tous ces détails. La concertation doit avoir lieu au stade de l'idée, très en amont.

J'ai participé à des débats publics. Ils débouchent sur de la frustration quand la décision est inchangée quelles que soient les opinions exprimées.

Comment former les Français à devenir des citoyens ? Je pensais jadis que la démocratie était naturelle. Je crois aujourd'hui qu'elle est un idéal impossible à atteindre.

M. Michel Raison. – Nous en sommes tous d'accord, la démocratie doit évoluer, comme évoluent aussi les méthodes de consultation, les médias et les réseaux sociaux. Le rapporteur vous a plutôt interrogés sur les outils, je me concentrerai sur les sujets. On observe une montée des populismes. En effet, les pétitions lancées ici et là sont parfois effrayantes, leur contenu témoignant d'un manque criant d'information. Sur une question d'urbanisme, il est facile de réunir les habitants d'une commune et d'améliorer les projets par les remarques de chacun. En matière scientifique, en revanche, sur les vaccins ou les organismes génétiquement modifiés (OGM), des avis renient les connaissances établies. À ce compte-là, l'invention de Pasteur resterait, peut-être, inexploitée aujourd'hui ! Les citoyens ne possèdent pas toutes les données, ne les maîtrisent pas en profondeur. Comment s'éloigner des populismes ? Les médias peuvent vendre de la peur et les gens signent la pétition...

M. Florent Guignard. – Quelle est la place des médias dans le débat public : au service de qui, de quoi, sont-ils ? Forment-ils les Français à devenir des citoyens responsables, à s'engager ? Aujourd'hui, le système des médias est financé en partie par l'État ; de nombreux intérêts privés investissent également beaucoup d'argent, souvent à perte, pour des raisons idéologiques. Cependant certains médias innovants s'efforcent de contribuer à la formation et à la participation citoyennes, mais ils ont du mal à trouver les financements. Sans doute faut-il revoir les critères d'attribution des aides financières.

Quel est le coût d'une consultation ? C'est difficile à évaluer. Plus les participations seront nombreuses, plus le coût sera réduit. Au reste, je parlerais plutôt d'investissement pour la démocratie que de coût.

M. Stéphane Vincent. – Sur la formation des citoyens, vous auriez pu entendre des associations et mouvements telles que Pouvoir d'agir, dans la sphère de l'éducation populaire, qui apprend aux personnes à prendre la parole en public, à développer des arguments, etc. Hélas, ces mouvements reçoivent peu de soutiens financiers. Personne n'investit dans l'innovation démocratique.

Les pouvoirs publics doivent considérer les citoyens comme des acteurs capables, non comme des consommateurs de services publics et de politiques publiques. Le courant de l'innovation sociale reconnaît l'expertise des utilisateurs et des citoyens : le médecin doit admettre à présent que le patient se renseigne, teste des traitements, possède lui aussi un savoir. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, avec la notion de droits culturels, va dans le même sens.

M. Cyril Lage. – Je suis farouchement opposé à l'utilisation d'algorithmes pour traiter les contributions, au nom de la crédibilité du processus. Une machine traiterait les contributions des citoyens, tandis que les *lobbies* sont reçus dans le cadre d'auditions parlementaires ? Il faut le même traitement pour ceux qui ont la possibilité de vous rencontrer et ceux qui font une contribution par la voie numérique. Nous avons en revanche songé à un *back-office* qui cartographierait les contributions, en établissant des familles d'arguments. Cette cartographie serait ensuite rendue publique. Quant au coût, il est au moins cent fois inférieur aux charges salariales des collaborateurs qui répondent chacun, en silo, à tous les mails que vous recevez !

La démocratie est un système assez fou : personne n'est d'accord sur rien, mais l'on s'impose de voter une loi pour tous. Oui, c'est un idéal impossible à atteindre ! L'éducation, c'est apprendre à respecter les points de vue, même si l'on n'est pas d'accord. Dans les prochains mois, nous mènerons une expérimentation dans des collèges et des lycées pour faire vivre la citoyenneté, par la confrontation à la parole des autres et la recherche, ensemble, de solutions.

Les populismes naissent d'une distance qui s'est créée entre les élites et les citoyens, avec au milieu les médias, qui ne servent plus de relais pour faire remonter les attentes ou purger les *fake news*.

M. François Massot. – Les outils participatifs ont un rôle à jouer dans la formation des citoyens. Et ils sont à même de réduire la fracture entre les décideurs publics et les citoyens, malgré le bruit des médias. La participation peut donc renouveler la démocratie... à quelques conditions. Car aujourd'hui, elle s'applique à peu de sujets : l'expérience autour du projet de loi pour une République numérique a causé beaucoup de déceptions, car l'exécutif a repris peu de contributions. Que de surprises aussi lors de la publication de certains décrets d'application, les citoyens n'ont plus leur mot à dire lors de leur élaboration...

M. Michel Raison. – C'est pareil pour nous !

M. François Massot. – Dans ses fonctions de contrôle, également, le Parlement pourrait solliciter la participation des citoyens experts. Cela les formerait et les rapprocherait de la décision publique.

Le minimum est de répondre à ceux qui s'expriment. Si l'on prend le temps de présenter une contribution, ne recevoir aucune réponse entraîne une défiance, voire une révolte. Car la participation est un investissement !

Mme Sylvie Robert. – Place aux femmes, enfin, dans cette réunion d'hommes... Les objectifs de notre mission se multiplient. Au-delà de la participation des citoyens, la question est posée de l'efficacité des politiques publiques. J'ai apprécié à cet égard les propos de M. Stéphane Vincent.

Dans un monde complexe, on ne peut pas tout simplifier, il faut gérer la complexité. Il n'y a pas de recettes, par exemple pour ce qui concerne les collectivités territoriales. Une grande rigueur méthodologique est indispensable. La méthode est une question de fond, une question politique.

Quid de l'éthique ? Vous avez parlé d'indépendance, de garanties... J'ajouterai la protection des données. Ce qui se passe aux États-Unis est très dangereux, les Français, eux, ont heureusement un vrai souci de la protection des données.

Il est temps de faire en sorte que les expérimentations sur les projets aient un réel impact dans nos collectivités territoriales. Au plan national, la belle démarche sur la loi pour une République numérique a toutefois donné lieu à une traçabilité et à un *feed-back* insuffisants.

Faut-il changer structurellement l'organisation de nos institutions, afin que l'élaboration et l'application des lois soient rendues plus transparentes et plus efficaces ?

Mme Corinne Bouchoux. – Je tenais à vous remercier, le groupe écologiste a profité de votre expertise d'usage ; grâce à vous, nous avons augmenté notre force de frappe. Cela n'a pas toujours été agréable, mais le Parlement a globalement bénéficié de vos travaux, notamment pour la dotation parlementaire ou l'établissement des statistiques sur l'absentéisme. Le 26 septembre, je serai heureuse de travailler de nouveau avec vous, quand je serai de retour dans ma salle de classe...

Une question sur la mixité et la parité : pourquoi tous nos invités sont-ils des hommes ?

Mme Françoise Gatel. – M. Cyril Lage insiste sur la nécessité de faire évoluer la fabrication de la décision en raison d'une élévation du niveau d'éducation. Je partage cet avis. Toutefois, il se produit une autre évolution, à laquelle les élus locaux sont confrontés, c'est la montée de l'individualisme

- le *not in my backyard*. Autrement dit, l'intérêt général ne doit pas contrarier mon intérêt particulier.

Comme ma collègue, je suis frappée qu'aucun de nos invités ne soit une femme. La démocratie et la fabrication de la décision publique ne les intéressent-elles pas ?

M. Stéphane Guignard a présenté un avis personnel sur certains points. C'est sans doute que les avis sont multiples au sein de son collectif. Telle est précisément ma question en tant qu'élue : comment transformer des avis divers, tous très valables, en un seul avis pour prendre une décision ?

La pétition fonctionne aussi parce que l'on n'ose pas refuser sa signature à un voisin. Cela interroge. En ce qui concerne l'association des citoyens - et non des individus - à la décision, il reste à savoir comment l'on conduit les citoyens à se forger une opinion.

Vous avez évoqué les suites des consultations : je voudrais dire un mot sur l'aéroport Notre-Dame des Landes. Le contrôle de la situation échappait à tout le monde et le référendum a donc paru une bonne idée. Son résultat a été clair. Or, depuis, silence absolu ! Un tel exercice de la démocratie directe ne dessert-il pas le principe de la concertation pour associer les citoyens à la prise de décision ? Les élus n'utilisent-ils pas la consultation pour se défaire d'un problème ?

M. Florent Guignard. - Je ne peux que comprendre que vous abordiez le thème du sexisme lorsque les personnes qui viennent vous rencontrer sont toutes des hommes. Je le déplore et m'en excuse. C'est un exemple d'une société qui demeure trop sexiste alors que les femmes sont effectivement aussi intéressées par ces sujets.

S'agissant des valeurs, l'enjeu éthique est certain. On constate un rapprochement entre les *civic techs* et l'entrepreneuriat social et solidaire. Il existe, par exemple, un label « entreprise sociale et solidaire de presse », qui représente hélas encore peu de chose. Une labellisation des projets serait bienvenue, le législateur pourrait y contribuer.

M. Stéphane Vincent. - Sur l'éthique, le problème est de décrypter les idéologies. Il importe de savoir d'où chacun parle.

Aujourd'hui, madame Bouchoux, nous sommes ici cinq hommes, mais je précise que l'équipe de neuf personnes à laquelle j'appartiens en compte seulement deux. C'est un effet d'optique.

M. Cyril Lage. - Le statut ne fait pas la vertu : chef d'entreprise ou acteur associatif, la vertu se constate aux actes, aux résultats. Sinon on en arrive à dire que tout élu est pourri, que tout entrepreneur est un patron voyou...

On peut juger insuffisante l'opération de participation sur la loi pour une République numérique, mais c'était un début. Trois amis ont remporté

ce marché public de 60 000 euros et monté cette consultation en installant un bureau de fortune dans leur garage. Ils ont eu moins de trois semaines pour améliorer la méthodologie. Grâce au portage quasi sacrificiel du projet, les résultats ont été énormes. Il faut encore progresser.

M. Benjamin Ooghe-Tabanou. – Regards citoyens a un conseil d'administration composé à 80 % de développeurs informatiques, une activité où les femmes y sont sous-représentées. Néanmoins, nous avons accueilli une première administratrice récemment, et je suis certain qu'elle participera bientôt à une audition.

Je veux dire toute l'importance de la neutralité et de la transparence. Je suis attristé que Cyril Lage qualifie cet élément de « dogmatisme ». En effet, tout l'enjeu est de respecter les valeurs éthiques. Il faut évaluer la méthode et pour cela, comprendre comment fonctionne le logiciel. Sinon, on reste dans l'opacité, qui crée la défiance.

M. Henri Cabanel, président. – Messieurs, nous vous remercions vivement.

Audition des représentants des organisations représentatives des salariés, avec M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social au sein de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, et M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social

(Mercredi 1^{er} mars 2017)

Présidence de Mme Sylvie Robert, vice-présidente

Mme Sylvie Robert, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre mission d'information, avec, cet après-midi, deux auditions conjointes, regroupant, pour la première, les syndicats de salariés représentatifs au niveau national, et pour la seconde, les organisations professionnelles d'employeurs représentatifs au niveau national.

Nous allons ainsi entendre, au titre des organisations représentatives des salariés : la CGT, représentée par M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral ; la CFDT, représentée par Mme Marylise Léon, secrétaire nationale, en charge notamment de l'évolution des règles du dialogue social ; la CFE-CGC, par la voix de M. Gilles Lecuelle, secrétaire national, chargé du dialogue social, et la CFTC, représentée par M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral chargé du dialogue social.

Le syndicat FO a, bien évidemment, été convié à participer à cette audition, mais aucun de ses représentants n'était malheureusement disponible pour se joindre à nous aujourd'hui.

Depuis décembre, la mission d'information s'interroge notamment sur les blocages susceptibles d'expliquer les difficultés à prendre et à mettre en œuvre des décisions publiques et sur les moyens d'améliorer les procédures.

La mission souhaiterait, en particulier, approfondir sa réflexion sur le volet relatif à la démocratie paritaire, afin d'identifier les propositions facilitant la conduite des réformes législatives portant sur le droit du travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Comment parvenir à des réformes acceptées par la majorité et dans un délai correct ? Quel regard porter sur les procédures actuelles ? Faut-il les améliorer et, si oui, comment ?

Pour votre propos liminaire, je vous invite à la concision, afin de laisser ensuite le temps d'un échange et de réponse à nos questions.

Je vous précise que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT). – Vos questions interrogent la démocratie paritaire sous l'angle de la décision publique.

Selon nous, il y a une articulation évidente avec les autres niveaux. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels dite « loi travail » a bien montré cette articulation : la décentralisation de la négociation collective, l'atomisation au niveau de l'entreprise concourent à l'affaiblissement de la démocratie sociale.

Je rappelle ainsi que, en 2012, le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail, l'OIT, a jugé un projet de réforme similaire du gouvernement grec, relatif à la décentralisation de la négociation collective, contraire aux principes des conventions 87 et 98 de l'OIT et affaiblissant la démocratie sociale.

Je souhaite réaffirmer la place de la loi et du principe de faveur et rappeler notre demande d'abrogation de la « loi travail ».

Un accord national interprofessionnel (ANI) est valide s'il est signé par des organisations syndicales représentant 30 % des suffrages aux élections professionnelles et si le droit d'opposition n'a pas été déclenché par des organisations représentant au moins 50 % de ces suffrages.

Comme nous l'avons défendu à l'occasion de la « loi travail », nous sommes favorables au principe du scrutin majoritaire intégral, c'est-à-dire à la validation des accords par des organisations représentant 50 % des suffrages plus une voix. La représentativité d'une organisation syndicale se mesure à l'audience que lui ont accordée les salariés, ce qui donne à chacune un poids différencié. Nous sommes donc favorables à l'accord majoritaire, qui permet de fonder une démocratie sociale et pose une exigence forte, gage d'un dialogue social efficace et accepté, au sens où il est porteur de progrès social et économique.

Cependant, nous observons des obstacles. Dans de nombreuses entreprises, on constate une carence de représentation au niveau des délégués du personnel et des comités d'entreprise. D'après nos calculs, avec 2,2 millions de procès-verbaux de carence et 2 millions de procès-verbaux non renseignés sur les élections, au moins 4 millions de salariés ne peuvent

pas s'exprimer lors des élections professionnelles. À cela, on doit ajouter la cohorte des demandeurs d'emploi et des titulaires de contrats courts, et je pourrais encore y adjoindre le nombre important de salariés qui n'ont pas pu voter lors des récentes élections professionnelles dans les très petites entreprises (TPE) : le Gouvernement a fait moins que le service minimum en la matière... Par exemple, 10 % des envois de matériel électoral ont fait l'objet d'un retour. Un nombre conséquent de salariés n'a donc pas pu s'exprimer lors de ces élections.

Pour remédier à cette situation, nous formulons deux propositions : établir la représentativité syndicale uniquement à partir des élections des seuls délégués du personnel, comme le proposaient initialement plusieurs organisations syndicales, et réfléchir à un rétablissement des élections prud'homales, qui permettraient à l'ensemble des salariés de voter.

Pour ce qui concerne le bilan de l'article L.1, on voit bien que le passé n'a pas servi d'exemple. Je rappelle que la consultation préalable des organisations syndicales sur tout projet concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle avait été introduite par la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, à la suite des manifestations de 2006 sur le contrat de première embauche (CPE). Sur la « loi travail », le Gouvernement est passé outre. Aucune concertation n'avait été organisée lorsque la première version du projet de loi est sortie début février.

Nous considérons qu'il est indispensable et logique que les acteurs sociaux – nous préférons cette appellation à celle de partenaires sociaux – soient concertés au préalable sur ces questions, qui relèvent du champ de la négociation nationale interprofessionnelle.

Dans le même temps, comme on l'a vu à l'occasion des dernières lois, on observe de plus en plus souvent un quasi « copier-coller » de la négociation dans la loi – sur ce plan, l'exemple de l'ANI de 2013 est éloquent. Ce problème, c'est ce que les juristes appellent la « loi négociée ».

Pour notre part, nous sommes favorables à des responsabilités assumées. Le rôle d'une négociation entre employeurs et organisations syndicales, sur un intérêt particulier, est d'éclairer le législateur. Celui-ci, qui est garant de l'intérêt général, doit conserver son indépendance. Les textes de loi sont trop souvent, aujourd'hui, la traduction quasi intégrale des ANI.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Votre raisonnement est assez contre-intuitif : on pourrait estimer, au contraire, que la prise en compte, par le législateur, du résultat de cette négociation est la reconnaissance même de la démocratie sociale et du rôle des syndicats.

J'entends l'argument que chacun doit assumer ses responsabilités. Cependant, pourquoi tenez-vous à ce primat de la démocratie représentative ? En quoi le législateur serait-il peu pertinent ou peu respectueux en faisant suite à l'accord social ? J'aimerais également que vos collègues puissent répondre à cette question.

M. Fabrice Angei. – Je me suis mal fait comprendre.

Selon nous, il faut une articulation. On ne peut pas procéder par « copier-coller ».

Pour nous, ce qui est important, c'est le sens que l'on donne à la démocratie sociale. Aujourd'hui, au plan local comme au plan national, la négociation n'est plus porteuse de progrès. Cela pose problème.

Les conférences sociales ont fixé le rythme mais les négociations se sont ouvertes en postulant l'abaissement des droits des salariés. C'est le sens de la négociation qui nous pose un véritable problème.

Cela dit, je vois mal le législateur ne pas tenir compte d'une négociation interprofessionnelle qui recueillerait l'avis unanime des organisations. Il a pour rôle de faire la loi et nous sommes attachés à l'intérêt général, à la hiérarchie des normes et au principe de faveur. Dans ce cadre, il faut bien qu'il y ait une séparation – ce qui n'implique pas nécessairement une opposition – entre les missions du législateur et celles des acteurs sociaux.

Il faut une négociation claire, mais pas une reprise systématique d'un accord dans la loi, notamment lorsqu'il y a divergence entre les organisations.

Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social de la Confédération française démocratique du travail (CFDT). – La CFDT est particulièrement intéressée par la démarche de cette mission.

Nous sortons du tumulte créé par un enchaînement de réformes sans précédent. Je pense que quelques-unes nous attendent encore. Certaines sont souhaitables – vous savez que nous ne défendons pas forcément le *statu quo*.

Pour nous, ces réformes doivent se faire dans le cadre de la démocratie sociale. Par ailleurs, les questions de la légitimité et de l'efficacité, qui figurent dans l'intitulé de votre mission, sont centrales.

La légitimité des organisations syndicales est régulièrement pointée du doigt. En 2008, nous avons connu une réforme extrêmement ambitieuse et profonde du paysage syndical, sur laquelle nous sommes loin d'être tous d'accord. Cette réforme a fondé la représentativité des organisations syndicales sur le vote des salariés, ce qui n'était pas le cas précédemment.

On reproche souvent aux organisations syndicales de n'être pas représentatives, en soulignant leur taux d'adhérents, mais celui-ci pourrait faire rougir nombre de partis politiques.

La question du calendrier et de la temporalité des réformes est une problématique majeure. Le souhait politique conduit parfois à perdre de vue le sens de ce que l'on fait.

Presque dix ans après la réforme de la représentativité, il est important de mesurer les évolutions du paysage syndical. En effet, les nouvelles règles de représentativité et de négociation modifient également le comportement des acteurs.

Nous étions favorables à l'introduction d'une règle de 30 % pour la validité des accords dans les entreprises en période transitoire. Nous défendons également la règle de l'accord majoritaire, que ce soit dans l'entreprise, la branche ou au niveau national interprofessionnel. Cette règle permet de promouvoir le compromis qui a pu être trouvé et l'équilibre qui a pu être construit de façon incontestable. Elle est donc extrêmement importante.

Pour ce qui concerne l'association des citoyens, la CFDT a accueilli de façon extrêmement positive l'introduction de la consultation des salariés pour valider un accord d'entreprise si le seuil de 50 % n'est pas atteint. Cette consultation est organisée à l'initiative des organisations syndicales signataires. La légitimité et la représentativité des organisations syndicales en sortent renforcées, puisque cela leur impose une proximité avec les salariés qu'elles représentent.

S'il paraît difficile de l'organiser au niveau des branches et au niveau national interprofessionnel, on va, avec l'accord majoritaire, vers un système qui permet de définir des règles ne pouvant plus être contestées.

Sur la question de la temporalité, on a un problème de méthode au niveau de l'articulation entre démocratie paritaire et démocratie sociale. À la suite de la négociation sur la modernisation du dialogue social, qui n'a pas abouti, en janvier 2015, les organisations syndicales et patronales avaient tenté de revenir sur la méthodologie de négociation. Cela n'a pas été une réussite ; loin de là ! Plutôt que de réfléchir sur le lieu où se tiennent les négociations, il convient de réfléchir à la question de l'équité des moyens à la disposition des différents acteurs et de retenir l'idée que des objectifs extrêmement clairs doivent être définis au démarrage de la négociation : cela permet ensuite d'obtenir un accord dans des termes clairs, non susceptibles d'interprétations, tout en facilitant la transposition législative, lorsque celle-ci est nécessaire.

Nous avons deux propositions pour sécuriser cette transposition, chacun devant rester dans son rôle.

En premier lieu, un accord, ce n'est pas qu'un texte ; c'est aussi une histoire. Les signataires doivent donc pouvoir présenter conjointement, devant le Parlement, l'esprit, le contenu et les équilibres de l'accord qui a pu être trouvé, en amont, lorsque s'ouvre l'examen du projet de loi tendant à transposer l'accord. Il ne faut pas que chacun, de son côté, aille défendre sa vision et ses revendications initiales ! Si l'on veut que l'articulation entre démocratie sociale et démocratie politique fonctionne, il faut que les équilibres puissent être maintenus.

En second lieu, se pose la question du calendrier. Les acteurs sociaux définissent, chaque année, un agenda social. Je pense qu'il faut réfléchir à une meilleure articulation entre les agendas respectifs et ce qu'il est possible de renvoyer aux acteurs sociaux, tout en laissant à ces derniers, bien entendu, la possibilité de ne pas négocier, comme à la suite du rapport de Jean-Denis Combrexelle et pour la « loi travail », laquelle est loin d'avoir été un exemple en termes de méthode.

Il faut donc un calendrier clair pour donner de la visibilité aux acteurs. On ne négocie pas correctement dans la précipitation ni sans avoir pu définir des objectifs communs et un diagnostic conjoint !

M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social. – Pour ce qui concerne les règles de représentativité, je rappelle que notre organisation souhaitait initialement que la représentativité des salariés soit fondée non sur l'élection, mais sur l'adhésion, avec tout le travail que cela nécessiterait en termes de valorisation des mandats et des parcours syndicaux.

Le législateur a fait un autre choix. Légaliste, la CFE-CGC en a pris acte : nous appliquons strictement la loi, telle qu'elle a été votée.

Pour ce qui concerne la représentativité patronale, nous sommes un peu déçus que, sur la méthode, le modèle n'ait pas été calqué sur la représentativité syndicale. Pour celle-ci, nous sommes partis d'un rapport d'experts. Une négociation nationale interprofessionnelle a eu lieu, qui s'est terminée par une loi. Ce parcours riche, complet, a permis d'aboutir à une position mûrie, réfléchie, discutée. Quel que soit le sujet social concerné, il faut un parcours digne de ce nom, qui permette un dialogue social, que ce soit au niveau de l'entreprise ou au niveau interprofessionnel, toujours basé sur la confiance, le respect des acteurs, des partenaires et des règles.

Il faut repenser certaines choses, la « loi travail » ayant un peu bousculé l'ordre public et l'organisation en la matière, mais nous avons les outils pour travailler. La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social dite « loi Larcher », qui a fixé un cadre et permis de définir les éléments de diagnostic et les principales options devant être présentées pour les questions sociales. Pour notre part, nous regrettons que la mesure de l'impact économique et social des nouvelles dispositions législatives ne soit pas prévue à l'article L.1 du code du travail.

La réflexion sur ces trois éléments que sont le diagnostic, la cible et les conséquences possibles de l'accord doit être partagée. La diversité de points de vue permet de l'enrichir. C'est cette méthode qui fonctionne le mieux sur le terrain. Il faut, *a minima*, une transparence et un partage des problématiques. Selon nous, l'imposition de cette méthode est importante et manque, elle aussi, à la mise en œuvre de l'article L.1.

D'ailleurs, les dernières négociations de l'année dernière ont montré que la non-application de l'article L.1 dans un débat important conduisait vite à un niveau de contestation assez élevé et rendait le respect du dialogue social difficile.

Nous défendons avec ferveur la prééminence de la démocratie représentative sur la démocratie sociale. Autrement dit, nous considérons que la loi doit être le socle : elle doit être impérative et s'imposer à tous. Quant à la démocratie sociale, elle est un moyen de permettre son adaptation à différents niveaux - entreprise, branche professionnelle -, voire d'apporter des compléments au niveau interprofessionnel.

C'est pourquoi nous sommes opposés au principe du référendum en entreprise, qui conduit à délégitimer les acteurs qui ont été élus. C'est un peu comme si l'on organisait un référendum parce qu'une loi ne recueille pas de majorité à l'Assemblée nationale... Vos collègues députés auraient alors un peu de mal à conserver leur légitimité !

Nous sommes aussi favorables au principe de l'accord majoritaire : cela renforce la valeur de l'accord, donne du poids à la négociation et consacre un niveau d'exigence qui permet d'avancer dans les débats. Ce seuil doit s'appliquer à tous les niveaux. Il est prévu de l'appliquer progressivement dans l'entreprise. Nous ne serions pas opposés à ce qu'il s'applique, par la suite, au niveau de la branche et au niveau interprofessionnel, dans un souci de cohérence au niveau du territoire.

M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social. - Le sujet est des plus intéressants et des plus importants.

Les différents aspects de la démocratie qui figurent dans l'intitulé de la mission ne doivent surtout pas être en opposition les uns avec les autres. Au contraire, ils sont complémentaires. L'idée est de réfléchir à la manière de les articuler pour permettre une meilleure adhésion de tous aux accords, aux réformes. Je pense que c'est aussi le sens de votre mission.

La CFTC a beaucoup travaillé sur ces questions, en particulier sous l'angle de l'amélioration de la qualité du dialogue social. À cet égard, nous proposons de créer un comité paritaire permanent du dialogue social. Cette création nous semble de nature à répondre à plusieurs de vos interrogations en permettant d'articuler les différentes formes de démocratie.

Les règles relatives à la représentativité des partenaires sociaux et le renforcement de leur légitimité doivent être examinés conjointement. Je rappelle, en effet, que nous n'étions pas demandeurs de la loi de 2008 sur la représentativité des organisations syndicales. Nous estimons que celle-ci produit un effet fortement néfaste : elle nous oblige à être constamment en élections, autant de temps que l'on ne passe pas au service des salariés. Nous le regrettons.

Pour autant, cette loi existe et sa vocation première était bien de renforcer la légitimité des partenaires sociaux et des accords signés. Aujourd'hui, cette question est réglée et, à notre sens, il n'y a pas lieu d'y revenir.

Le temps politique est différent du temps social. Aujourd'hui, il serait prématuré de dresser une analyse objective des effets de la loi de 2008 et, plus globalement, des lois sur la représentativité des partenaires sociaux, tant du côté syndical que du côté patronal parce que ces textes ne sont encore complètement entrés en application. C'est seulement cette année que l'on pourra, pour la première fois, mesurer la représentativité des organisations patronales et que la loi de 2008 entrera pleinement en vigueur pour les syndicats de salariés, avec la fin des dispositions transitoires sur la représentativité au niveau des branches.

Nous recommandons donc de ne pas modifier constamment les règles de représentativité, qui sont de nature à répondre à la question de la légitimité des acteurs. Laissons-leur le temps de vivre.

Je partage ce qu'a dit ma collègue de la CFDT : nous ne pensons pas que le taux de syndicalisation soit un élément à prendre en compte pour préjuger de la légitimité des acteurs. C'est à l'élection qu'il convient de s'attacher. Or le taux de participation des salariés aux élections professionnelles dans les entreprises est important. C'est lui qui fonde véritablement la légitimité des partenaires sociaux.

Le nombre d'adhérents ne nous semble pas constituer un sujet. Au reste, on ne peut pas du tout le comparer avec celui qui existe dans d'autres pays : notre système social n'est pas du tout le même. À cet égard, nous ne pensons pas que la syndicalisation obligatoire ou l'application des dispositions d'un accord ou d'une convention aux seuls adhérents des syndicats signataires soient souhaitables ni qu'elles s'inscrivent dans la philosophie de notre modèle social.

Nous devons plutôt travailler sur l'image du syndicalisme et, finalement, sur la méconnaissance de ce qu'est le rôle des partenaires sociaux. À ce sujet, nous avons une proposition à vous faire : ne pourrait-on pas éduquer l'ensemble des citoyens à ce que sont les acteurs de la démocratie - non seulement les acteurs politiques, mais aussi les acteurs sociaux ? La défiance serait alors un peu moins vive à l'égard des organisations syndicales, que le grand public apprécie aujourd'hui à l'aune de ce qu'il voit à la télévision : les manifestations, les pneus qui brûlent, les chemises arrachées... On ne voit pas que nous gérons les caisses de retraite, l'assurance chômage, un ensemble d'organismes qui font leur quotidien. Ne serait-il pas possible de prévoir, dans les programmes scolaires, par exemple dans le cadre de l'éducation civique, une vraie éducation à la démocratie dans toutes ses dimensions ?

Je retiens également que, dans son rapport, Jean-Denis Combrexelle a proposé d'« *agir sur les représentations, notamment à travers des actions de sensibilisation, formation, organisation des DRH, pour valoriser le dialogue social* », ainsi que de mettre en valeur les pratiques de ce dialogue social.

C'est par cet ensemble d'actions que l'on répondra à la question de la légitimité des partenaires sociaux, en permettant une meilleure connaissance de leur rôle.

Pour ce qui concerne l'application de l'article L.1 du code du travail et la méthode suivie par le Gouvernement lors de l'élaboration de l'examen parlementaire des différents projets de loi touchant le code du travail, nous avons une proposition très concrète à faire : ce qui manque aujourd'hui, c'est une instance dédiée.

Quand le Gouvernement veut solliciter les partenaires sociaux, dans le cadre, par exemple, de l'ouverture d'une négociation, il envoie un courrier aux différentes organisations patronales et syndicales. Parfois, c'est par la presse que l'on apprend que l'on est sollicité sur un sujet... Il est dommage que les choses se passent ainsi. Si le comité paritaire permanent du dialogue social était créé, nous serions tous réunis autour de la table et le processus de consultation serait beaucoup plus efficace.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Ce serait une forme d'institutionnalisation de l'article L.1 du code du travail.

M. Pierre Jardon. – Tout à fait. On pourrait d'ailleurs élargir le champ d'application de cet article, qui ne concerne aujourd'hui que les projets de loi du Gouvernement, aux propositions de loi émanant des assemblées.

Une instance dédiée répondrait en partie à votre question sur l'articulation entre le rôle du Parlement et celui des partenaires sociaux, puisqu'elle permettrait justement de faire ce lien. Il est important que tout soit organisé.

Mme Sylvie Robert, présidente. – Selon vous, qui arbitrerait au sein de cette instance paritaire ?

M. Pierre Jardon. – Il faut définir des modalités de fonctionnement claires concernant sa gouvernance, pour que les choses se passent bien.

L'idée est vraiment d'avoir un lieu où les partenaires sociaux puissent partager avec méthode. Aujourd'hui, il n'y a pas de méthode. Le dialogue social interprofessionnel n'est pas du tout organisé. Il se passe « au petit bonheur la chance ».

Je rejoins les propos Mme Marylise Léon, le fait d'avoir une méthode nous ferait gagner en efficacité. Ainsi, le fonctionnement du comité permettrait de répondre efficacement aux saisines et de s'appropriier – ou non – les négociations.

Cette instance serait consultée, entre autres, par les deux assemblées, en amont de la transcription législative d'un ANI. Il est très important que nous puissions faire la pédagogie des accords auprès des parlementaires, vous en expliquer le contenu, les raisons, les équilibres. Forts de cette connaissance, vous aurez les éléments pour légiférer de manière plus efficace, dans le respect du rôle de chacun – nous ne remettons jamais en cause le rôle du législateur, qui est responsable et garant du bien commun.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Même si nous sommes passionnés par le dialogue social, notre questionnement ne s'y limite pas : nous nous intéressons à la fois à la prise de décision politique, à la capacité à réaliser, aujourd'hui, des équipements et des infrastructures sur notre territoire, à mener le dialogue social et à faire évoluer les sociétés.

Quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre de l'article L.1 du code du travail, après près de dix ans d'expérience ?

Que pouvez-vous nous dire de son application lors de l'élaboration de la « loi travail » ? Certains estiment que la concertation avec les syndicats a eu lieu ; d'autres le contestent ou, plus exactement, considèrent que l'objet du texte a changé en cours de route, avec l'intégration du plafonnement des indemnités de licenciement et d'autres éléments. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans le processus de dialogue engagé sur la « loi travail » ?

M. Fabrice Angei. – L'article L.1 n'a pas été véritablement appliqué sur la « loi travail ». Même s'il y a eu, dans un second temps, un semblant de concertation, nous avons découvert l'essentiel du texte par la presse.

Pour ce qui concerne le bilan de l'article L.1, nous avons alerté sur le danger que son application n'aboutisse à une loi entièrement négociée.

Selon nous, il importe qu'il y ait une véritable concertation. Cela veut dire que l'on ne s'appuie pas seulement sur certaines organisations syndicales, mais qu'on les écoute toutes, y compris celles qui sont en désaccord sur un projet. Il faut qu'il y ait équité et loyauté dans la mise en œuvre de la concertation. C'est ce manque qui a empêché la concertation de fonctionner sur la « loi travail ».

La concertation ne peut pas non plus fonctionner lorsque les projets tendent vers un amoindrissement des droits des salariés et de leurs garanties, plutôt que vers du progrès social.

En Italie, la Confédération générale italienne du travail, la CGIL, a lancé un référendum citoyen – pouvant déboucher sur une proposition de loi – sur la charte des droits sociaux, l'augmentation des salaires et la réduction du temps de travail. Cette méthode diffère de notre référendum d'entreprise.

Nous considérons aussi qu'il doit y avoir une autonomie des acteurs sociaux dans ce qui va être négocié avec l'employeur et le développement de négociations tripartites avec l'État.

Mme Marylise Léon. – L'article L.1 du code du travail est utile et nécessaire. Le bilan de sa mise en œuvre est relativement positif.

Il n'est pas déconnecté des conférences sociales, lieux importants de concertation et de dialogue qui ont aussi été l'un des marqueurs de la mandature actuelle, ni de la question de l'agenda social, qui est défini uniquement entre les seules organisations syndicales et patronales. L'articulation intelligente de ces trois leviers est un élément propice à la préparation pertinente des réformes.

Nous considérons que l'article L.1 a globalement très bien fonctionné pour certains textes, mais beaucoup moins sur la « loi travail ».

Il a bien fonctionné sur la modernisation du dialogue social. Dans le cadre d'une conférence sociale qui s'est tenue au mois de juillet 2014, l'objectif de travailler sur l'amélioration de l'utilité et de l'efficacité du dialogue social d'entreprise nous a été fixé très clairement. En septembre, le Gouvernement nous a communiqué une feuille de route, qui définissait trois enjeux : la reconnaissance des parcours syndicaux, l'organisation d'une représentation collective pour les salariés des TPE et la réorganisation des règles relatives à la négociation collective et aux instances représentatives du personnel. Nous avons décidé d'ouvrir la négociation ; elle n'a pas abouti. De nouvelles concertations ont été menées de manière séparée, puis un projet de loi a été déposé et examiné par le Parlement.

Sur la « loi travail », cela a été beaucoup plus compliqué, parce que les objectifs n'étaient pas clairs. Ce n'est pas la même chose de vouloir réformer le code du travail pour favoriser l'emploi ou pour rendre ledit code plus accessible, plus lisible et pour donner plus de place à la négociation d'entreprise. Une conférence sociale s'est tenue en octobre 2015, juste après la remise du « rapport Combrexelle ». L'ensemble des organisations syndicales ont fait savoir qu'elles ne souhaitent pas négocier sur les éléments de proposition communiqués. Il y a eu des concertations. À aucun moment, nous n'avons vu de projet écrit, alors qu'il est plus compliqué de travailler sur des objectifs globaux que sur un texte formel.

Nous avons découvert le texte dans la presse, comprenant des dispositions qui n'avaient jamais été évoquées. Cela dit, les organisations syndicales et patronales n'avaient pas souhaité négocier...

Au reste, on était en fin de mandature. Un dernier véhicule législatif a servi de réceptacle, le projet de loi pour favoriser les nouvelles opportunités économiques (« loi Noé ») n'étant plus d'actualité. Un certain nombre d'éléments se sont agrégés, qui n'avaient pas été clairement annoncés au démarrage.

Je tiens à dire que les organisations syndicales ne sont pas « co-législateurs ». À partir du moment où nous ne souhaitons pas négocier, nous sommes dans la concertation, mais nous ne faisons pas les lois.

M. Gilles Lecuelle. – Selon nous, l'article L.1 est un bon article. Il permet de faire avancer les choses.

On sait très bien qu'il faut un certain temps pour s'approprier une nouvelle méthode et la mettre en œuvre. Neuf ans après l'adoption de cet article, nous sommes maintenant en capacité de mesurer ce qui a fonctionné ou non. Cela permet de continuer d'avancer et de rectifier un peu le tir.

Sur la « loi travail », l'article L.1 n'a pas fonctionné du tout. Nous considérons que la concertation n'a pas eu lieu. Il faut dire que les objectifs n'étaient pas clairs dès le départ. Il était donc difficile d'en discuter.

Au demeurant, jusqu'à la promulgation de la loi, le débat n'a jamais eu lieu. Nous avons contesté la non-application de l'article L.1. Comme le texte continuait son parcours, nous avons quelque peu revu nos positions, estimant que nous pourrions intervenir lors du débat parlementaire. Or celui-ci n'a pas eu lieu non plus. Notre vision des choses n'a donc pu être prise en considération. Lorsque nous avons rencontré le rapporteur à l'Assemblée nationale, il était déjà trop tard : quelques jours après, le Gouvernement décidait de passer en force en recourant au 49-3.

Cela a laissé des traces assez importantes dans les esprits et les méthodes de travail. C'est vraiment le mauvais exemple dont il faut tirer profit. Il y a peut-être des choses à améliorer et à clarifier, notamment dans la manière de formaliser la concertation, ainsi que dans la communication du document d'orientation, des éléments de diagnostic. En tout état de cause, son application est, selon nous, positive.

M. Pierre Jardon. – Je ne partage pas tout à fait ce qui vient d'être dit. Je rebondirai sur les propos de Mme Marylise Léon, qui a bien rappelé les éléments de contexte.

Selon nous, l'article L.1 a eu son effet. Nous avons été régulièrement consultés. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu de concertation du tout sur la « loi travail », même si, de fait, des choses n'ont pas fonctionné. Si nous avons découvert les grands équilibres du texte au moment de la présentation de l'avant-projet, des travaux ont été réalisés en amont, et il n'y a pas eu une semaine sans concertation, sans échanges, sans que nous puissions faire des propositions d'amendement – certaines de nos propositions ont d'ailleurs été reprises. Le Gouvernement n'était pas du tout fermé. Il y a bien eu une place à la concertation. Nous avons pu être entendus, certes pas sur tout, mais nous avons encore pu faire bouger les lignes jusqu'à la promulgation de la loi. Au reste, pour qu'il y ait concertation, il faut être deux...

Comment peut-on éviter les situations de blocage que l'on a connues avec cette loi ? C'est un vrai sujet. Il convient qu'il y ait une méthode. C'est vrai pour la négociation interprofessionnelle de manière générale. Pour que cela fonctionne, il faut d'abord que l'on se mette d'accord sur le diagnostic. À cet égard, nous avons des propositions très précises sur la manière dont fonctionnerait le comité permanent du dialogue social. Cela commence par

une consultation très large des différents acteurs de la société civile, dans toutes ses dimensions – économiques, sociales, environnementales – et en tenant compte des évolutions, notamment dans le domaine du numérique, de manière à poser un diagnostic partagé. Il faut consulter tous ceux qui peuvent être concernés par la réforme. Il convient également de faire travailler des organismes comme France Stratégie, des universitaires, des chercheurs, afin de disposer de matière brute. De manière générale, la qualité de la négociation sera différente si le diagnostic fait consensus.

Selon Mme Marylise Léon, le problème est que l'on n'était pas sûr des objectifs. De fait, pour travailler sereinement les uns avec les autres, il faut commencer par s'accorder sur le diagnostic et sur les objectifs que l'on veut se donner. Cela évite de se retrouver dans des situations de posture et, au-delà, dans des situations de blocage.

Mme Sylvie Robert, présidente. – C'est donc, selon vous, une question de méthode.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous avez à plusieurs reprises fait référence au domaine de la négociation et de la loi.

J'ai bien compris le point de vue de la CGT. J'ai pu comprendre que la position de la CFDT n'était pas très différente sur la place de la négociation et sur le fait que le législateur devait prendre ses responsabilités.

M. Gilles Lecuelle. – Je partage cet avis, dès lors que j'ai affirmé que la loi devait être le socle.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Quand, dans le cadre des travaux de notre mission, nous discutons de la prise de décision politique, certains nous invitent à privilégier la démocratie participative, tandis que d'autres nous incitent plutôt à renforcer la démocratie représentative, tout en nous appuyant sur les acquis tirés de dispositifs de la démocratie participative.

Si je transpose ce schéma dans le domaine social, que vous représentez, vous semblez considérer que le dialogue social est très important, mais qu'il ne peut se substituer à la démocratie représentative, qui déroule ses procédures normales et doit se traduire par le vote d'une loi. Est-ce bien ainsi que vous voyez les choses ?

Mme Marylise Léon. – La CFDT ne souscrit pas au principe « la loi et rien que la loi ». Il est des accords nationaux, interprofessionnels, qui construisent de la norme sociale, sans nécessiter une transposition législative.

Ainsi, nous sommes de fervents défenseurs du paritarisme de l'assurance chômage, qui relève bien du domaine des acteurs sociaux. S'il requiert une transposition dans le cadre d'un agrément, et donc une intervention de l'État, l'accord national interprofessionnel de 2013 a créé des

droits nouveaux qui ne nécessitaient pas forcément une transposition législative.

M. Gilles Lecuelle. – Quand je dis que la loi doit être le socle, cela ne veut pas dire qu'elle a l'exclusivité.

Nous défendons un mode de fonctionnement où l'étage supérieur doit décider ce qu'il laisse ouvert à la négociation à l'étage inférieur.

C'est pour cette raison que nous défendons le respect des normes, de la loi jusqu'à l'entreprise, en passant par l'interprofessionnel et la branche.

La loi est le socle, mais elle peut très bien laisser des marges de manœuvre aux partenaires sociaux. Dans un second temps, ceux-ci peuvent voir comment faire descendre la négociation jusqu'à l'entreprise.

M. Fabrice Angei. – Comprendons-nous bien : le schéma que nous défendons n'est pas totalement différent. Pour nous non plus, ce n'est pas « la loi et rien que la loi » ! La loi est bien un socle.

Je rappelle que l'on signe tout de même 80 % des accords en entreprise. Il s'agit bien d'adapter la loi à des situations – mais jamais « vers le bas » –, d'y apporter des compléments, et non de s'y substituer.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je continue sur l'articulation avec le rôle du Parlement, qui ne se traduit pas forcément par des lois.

Vos syndicats pourraient-ils être favorables à un rôle accru du Parlement lors de l'élaboration des documents d'orientation, les fameuses notes de cadrage qui sont adressées aux syndicats en vue de lancer une négociation ? Ces lettres, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, sont, en quelque sorte, l'alpha et l'oméga de la négociation. Le Parlement devrait-il se saisir de ce sujet ?

Pour l'heure, nos assemblées peuvent, par exemple, proposer une résolution au Gouvernement sur les questions européennes ou émettre un avis politique à l'attention de la Commission européenne.

Pourrait-on envisager que le Parlement donne son avis sur les documents d'orientation, comme avec des résolutions, sans caractère contraignant, ou que les commissions des affaires sociales, par exemple, puissent entendre le Gouvernement avant leur rédaction ?

Considérez-vous que le Parlement pourrait apporter une plus-value en discutant avec l'exécutif préalablement à l'envoi de ces documents d'orientation ou estimez-vous, au contraire, que ce serait un élément de complexité supplémentaire dans le dispositif ?

Mme Marylise Léon. – Cela peut être utile, mais principalement pour le Parlement et le Gouvernement.

Si cette possibilité permettait à l'organisation syndicale de disposer d'un document d'orientation qui corresponde mieux aux objectifs et du Gouvernement et du Parlement, notre tâche s'en trouverait également simplifiée.

Au reste, rien ne nous interdit de négocier avec les organisations patronales sur des points complémentaires à ce qui figure dans la lettre d'orientation. Le mandat qui nous est confié n'est pas strict. Nous pouvons soulever une nouvelle thématique ou mettre l'accent sur un sujet.

Je souhaiterais évoquer deux autres éléments.

Premièrement, il faut une plus grande connaissance réciproque du milieu des entreprises et du Parlement. Multiplier les rencontres et les occasions d'échanger « à froid » me paraît extrêmement utile. Il est intéressant de partager le contenu des dossiers de droit social plus largement, et au-delà des seuls parlementaires spécialistes de la question.

Deuxièmement, se pose la question de l'articulation entre démocratie sociale et démocratie politique. Je sais que certains parlementaires considèrent que construire et voter les lois relève de la seule prérogative du Parlement. Il faut reconnaître une place utile pour les organisations syndicales.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Il existe un Institut des hautes études de protection sociale (IHEPS) ainsi qu'un Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

Seriez-vous favorables à la création d'un institut équivalent, dans le secteur du travail ? Cette instance permettrait à des experts, des parlementaires et des syndicalistes de travailler sur un sujet pendant un an.

M. Fabrice Angei. – Des instituts de ce genre, des groupes de recherche ou de discussions existent déjà plus ou moins en matière de dialogue social.

Nous estimons que l'intervention du Parlement dans l'élaboration des documents d'orientation pourrait être utile, de même qu'elle ne pourrait qu'améliorer l'articulation entre le Parlement et le Gouvernement.

Dans cet esprit, nous avons proposé une concertation et des échanges entre les différentes parties – employeurs, syndicats, Gouvernement, Parlement.

Selon nous, le diagnostic ne traduit pas une vision unique. Il peut donner lieu à des éclairages multiples et présenter plusieurs facettes d'un sujet. Par exemple, le diagnostic sur l'assurance chômage a aussi mis en lumière la question des contrats courts ou encore de l'intérim.

Nous défendons l'équité des moyens et notre droit à l'expertise. Il ne s'agit pas d'institutionnaliser ou de professionnaliser le syndicalisme. Nous devons pouvoir être appuyés par des experts et échanger avec différents

interlocuteurs. Le modèle n'est pas celui d'un moule unique qui donnerait une pensée partagée. Pour notre part, nous représentons les salariés et leurs intérêts. Cela dit, il peut aussi y avoir des intérêts communs !

M. Pierre Jardon. – Nous accueillons tout à fait favorablement l'idée d'un institut des hautes études. Cela rejoint d'ailleurs les propos que j'ai tenus précédemment, sur l'organisation du comité paritaire permanent et sur le fait de la nécessité de promouvoir le dialogue social dans notre pays.

D'ailleurs, je rappelle que la création d'un haut conseil de la négociation collective et du paritarisme, qui serait le lieu des négociations interprofessionnelles, soit sur saisine de l'État ou du Parlement, soit sur auto-saisine, avait été proposée dans un rapport parlementaire récent. C'est précisément le comité paritaire permanent que nous appelons de nos vœux.

Dans ce rapport était également proposée la création d'un institut des hautes études du dialogue social, qui aurait pour mission de diffuser la culture de la négociation dans le monde économique, administratif, associatif ou politique.

M. Gilles Lecuelle. – Je ne partage pas complètement cet avis. Nous disposons déjà de nombreuses études et de nombreux éléments d'information. Les bonnes idées sont légion et quasi quotidiennes. Je pense notamment à la naissance toute récente de la chaire de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP) sur le dialogue social et la compétitivité.

Il faudrait peut-être commencer par recenser les éléments qui sont en notre possession et voir comment il est possible de consolider la multitude de travaux qui sont réalisés – par exemple, ceux de France Stratégie. Je n'arrive pas à lire toutes les études que l'on me fournit depuis que je suis secrétaire national ! Il me paraît donc problématique de prévoir des études supplémentaires.

Je veux revenir sur le mode de fonctionnement de la sphère socio-économique en France. Depuis le passage au monde industriel, voilà deux siècles, c'est l'entreprise qui a toujours fait progresser le bien-être du citoyen. Nous tenons absolument à préserver ce modèle de l'entreprise actrice de la cité. On voit les effets d'autres modèles, d'inspiration financière, où l'entreprise sert uniquement l'actionnaire.

Nous sommes les différents représentants du monde de l'entreprise, avec ses salariés, ses directions, tandis que vous représentez, en tant que parlementaires, les citoyens. Nous sommes intéressés par une discussion, au plus haut niveau, sur l'articulation entre nos rôles respectifs. C'est d'autant plus vrai que nous avons un peu le sentiment que le pouvoir de la finance vient empiéter sur nos pouvoirs. Nous devons donc nous partager ce qui reste. Dans ce contexte, il conviendrait de définir les rôles et les missions de chacun, de manière à travailler de manière beaucoup plus cohérente.

M. Bernard Vera. – D'après la note qu'ils nous ont transmise, vos collègues de Force ouvrière (FO) considèrent, comme vous tous, que la concertation préalable est absolument indispensable. Ils vont cependant plus loin : ils estiment que l'absence de concertation préalable réelle devrait bloquer le processus législatif. J'aimerais avoir vos réactions sur cette idée.

Par ailleurs, au sujet des lois « fourre-tout », ils considèrent que, dès lors que la concertation préalable a débouché sur la définition d'objectifs extrêmement clairs, le processus législatif ne devrait plus pouvoir intégrer d'autres éléments que ceux qui ont été définis au départ. Souscrivez-vous à cette proposition ?

Au reste, je ne suis pas le porte-parole de FO. Je l'invite dans le débat de façon qu'il puisse échanger avec vous...

M. Fabrice Angei. – Pour ce qui concerne la concertation préalable, les choses sont effectivement inscrites dans la loi de manière très claire – concertation préalable avec communication d'un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options, avec transcription dans un texte législatif...

S'agissant de la « loi travail », ce document ne nous a pas été transmis. C'est l'un des moyens que nous avons soulevés, de manière commune et conjointe avec FO, lorsque nous avons saisi l'Organisation internationale du travail (OIT) sur cette loi.

Nous considérons nous aussi que l'absence de concertation devait conduire à ne pas voter la loi. Au demeurant, il me semble que le malaise qui s'est exprimé au niveau du Parlement n'y est pas étranger. Ce n'est pas, du reste, qu'une question de méthode : c'est aussi une question de sens, de contenu. Vouloir fluidifier et apaiser le dialogue social uniquement par des dispositifs et des méthodes ne fonctionnera pas.

S'agissant du pouvoir d'intervention du législateur, rendre le vote d'une loi impossible parce que l'on y a intégré de nouveaux éléments me paraît trop systématique. Il faut évaluer au cas par cas. Les choses doivent être analysées très finement. C'est donc une question très difficile, à laquelle je ne peux pas répondre par oui ou par non, de façon définitive.

Mme Marylise Léon. – Sur cette question de la concertation, notre vision est sensiblement différente.

Je conviens que la concertation est indispensable. Cependant, les appréciations divergent sur ce qui en ressort. Recevoir une invitation, que l'on y réponde ou non, suffit-il à caractériser l'existence d'une concertation ? Pour certaines organisations syndicales, la concertation implique d'être entendu et d'obtenir satisfaction sur certaines demandes.

Sur la question des lois qui intègrent des éléments qui n'étaient pas prévus initialement, il me semble que le mécanisme du « cavalier législatif » permet d'ores et déjà d'écarter un dispositif totalement déconnecté de l'objet

principal de la loi. Il arrive aussi que les organisations syndicales s'installent à la table des négociations et découvrent un nouveau sujet. Nous décidons alors conjointement de réajustements éventuels. Je pense notamment à la négociation sur la sécurisation de l'emploi, en 2013, où, compte tenu du nombre de thématiques abordées, nous sommes demandés dès le départ s'il était possible de construire un équilibre sur des sujets aussi variés.

M. Gilles Lecuelle. – Il me semble difficile d'aller jusqu'au blocage d'un texte de loi. L'expérience de la loi du 8 août 2016, dite « loi travail » ou « loi El Khomri », en est le meilleur exemple, les partenaires sociaux n'étant pas en phase sur le niveau de concertation. Cela prouve bien la difficulté de l'exercice.

Tout figure déjà dans l'article L.1 du code du travail : les sujets qui méritent concertation sont listés, l'emploi du présent vaut obligation... Ce sont les modalités pratiques de mise en œuvre de cet article qui doivent être améliorées, de manière que son application ne puisse plus faire l'objet de contestations.

Par ailleurs, si ceux qui votent la loi décident de ne pas l'appliquer, il sera difficile de garder un climat de confiance au sein du débat. Si le texte est appliqué, tout ira très bien !

M. Pierre Jardon. – En effet, il est très important que l'article L.1 soit bien appliqué.

Il a même été question, à un moment, de faire figurer le principe du dialogue social dans la Constitution. Pourquoi pas...

Pour ce qui concerne les lois « fourre-tout », j'estime que plus il y a de choses dans une loi, moins on peut se l'approprier et plus le texte est de nature à créer des situations de blocage. Il en va de même lorsqu'on légifère trop souvent sur un même sujet. Le temps politique est court : on veut des résultats tout de suite. Mais le temps d'appropriation est, lui, beaucoup plus long. Si les règles du jeu changent avant que l'on ait eu le temps de se les approprier, c'est extrêmement compliqué à gérer.

Pour terminer, n'oublions pas que l'État est garant du bien commun. Nous sommes très attachés à ce rôle de l'État. Nous intervenons en matière sociale. Vous avez une vision bien plus transversale sur nos sujets et sur la manière dont ils peuvent s'inscrire dans un projet de société beaucoup plus global. Il ne s'agit pas de vous ôter cette prérogative.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – J'ai bien entendu qu'il n'y avait pas de méthodologie permettant nécessairement d'aboutir et que, donc, ce n'était pas qu'une question de procédure, mais aussi une question de fond.

Quelles sont vos principales propositions pour améliorer les conditions du dialogue social et donc le travail préparatoire au texte soumis

au législateur, permettant ainsi de faciliter l'adoption éventuelle de réformes législatives portant sur le code du travail ?

M. Fabrice Angei. - La plus importante, sous l'angle du dialogue paritaire national, est peut-être bien de clarifier et de préciser les modalités de mise en œuvre de l'article L.1 que l'on considère comme essentiel et fondamental.

Au reste, il y a une assemblée consultative dont nous n'avons pas parlé, mais qui, à nos yeux, est extrêmement importante et permet d'aboutir à un certain nombre de consensus : c'est le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Je considère que le Parlement et le Gouvernement ne s'appuient pas assez sur les avis de cette institution.

Il faut une meilleure articulation entre démocratie participative, démocratie sociale, *via* les organisations syndicales, et démocratie parlementaire.

Mme Marylise Léon. - Je retiens trois éléments.

Premièrement, sur la question de la temporalité, il faut suspendre toute législation tant que la consultation sur un sujet n'est pas terminée. Cela peut paraître élémentaire, mais ce n'est pas forcément le cas.

Deuxièmement, il faut mieux caler l'agenda social et l'agenda politique.

Troisièmement, les acteurs sociaux doivent absolument travailler sur la méthode de négociation. Une bonne négociation, ce n'est pas une négociation théâtralisée, qui se termine à cinq heures du matin ! Nous devons faire preuve de davantage de maturité et vraiment nous questionner sur la méthode, sur la façon dont on construit un accord et dont on évalue ce qu'il produit. Cela nous paraît absolument fondamental.

M. Fabrice Angei. - Nous partageons ce point de vue.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - À cet égard, avez-vous identifié de bonnes méthodes de négociation ?

Mme Marylise Léon. - Oui, nous en avons identifié dans des entreprises, dans certaines branches professionnelles. Nous avons suivi attentivement la négociation d'accords sur le pacte de responsabilité. Sans surprise, on a abouti à des accords lorsqu'il y a eu un diagnostic et un calendrier partagés, des moyens dédiés ainsi que, parfois, la sollicitation d'experts.

Nous avons travaillé sur une révision de la méthodologie de négociation. Selon nous, celle-ci ne se limite pas à la question du lieu où sont menées les négociations et ne peut pas non plus s'institutionnaliser dans un comité permanent paritaire. C'est un point de divergence.

M. Fabrice Angei. - Nous partageons ce sentiment.

M. Gilles Lecuelle. – Je souscris à ce qui vient d'être dit.

Cela passe aussi par le développement d'un état d'esprit qui consiste à se respecter mutuellement, à respecter les règles, les textes, les acteurs... Or on s'aperçoit que, en dépit de la loi de 2008, qui fixe la légitimité de chacun, celle-ci est en permanence remise en cause.

Cette situation ne peut perdurer. On ne peut envisager d'avoir des débats sérieux à l'avenir si, d'un côté de la table, on ne respecte pas la légitimité du partenaire qui est en face. Les lois doivent être appliquées, y compris dans leur esprit.

S'agissant de l'article L.1, tous les éléments permettant un vrai dialogue social serein, reposant sur un état des lieux partagé, doivent être réunis. La diversité des points de vue permettra d'enrichir le débat, et l'on pourra certainement éviter les situations de blocage.

M. Pierre Jardon. – Vous l'aurez bien compris, pour nous, ce qui est essentiel, c'est de structurer le dialogue social au niveau interprofessionnel.

Nous proposons donc la création d'un comité paritaire permanent du dialogue social, qui aurait pour mission d'organiser les discussions, les concertations et les négociations du ressort des partenaires sociaux et de bâtir un agenda partagé de réformes. Il serait consulté par le Parlement et le Gouvernement sur les questions socio-économiques et l'emploi. Cette instance serait aussi un observatoire du dialogue social dans les branches et les entreprises, lequel est particulièrement important aujourd'hui, et permettrait un appui et un accompagnement des branches qui en ont besoin, par exemple dans le cadre des démarches de restructuration.

Sa création devrait s'accompagner de la mise en place de commissions, permanentes ou temporaires, en particulier sur les questions de relations du travail, de conditions de travail, de rémunération, d'emploi et de sécurité sociale ainsi que de normes internationales du travail.

Il faut systématiser la mise en place d'un diagnostic partagé par une consultation très large de la société civile, en associant notamment les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales ou encore les associations représentant les jeunes, ce qui est une réponse à la démocratie participative. Nous devons aussi nous appuyer sur des travaux d'experts, comme France Stratégie.

Au final, il faut communiquer sur ce qui est fait, faire la pédagogie des accords et les promouvoir. Cela permet aussi de lever des situations de blocage.

**Audition des représentants des organisations représentatives
des employeurs, avec M. Michel Guilbaud, directeur général
du Mouvement des entreprises de France (Medef),
M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales
et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes
entreprises (CPME), et M. Pierre Burban, secrétaire général
de l'Union des entreprises de proximité (U2P)**

(Mercredi 1^{er} mars 2017)

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous venons d'entendre quatre des cinq organisations syndicales représentatives de salariés au sujet de la démocratie paritaire ou sociale. Nous entendons maintenant les organisations patronales représentatives au niveau national, à savoir le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), en la personne de son directeur général, M. Michel Guilbaud, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), qui a succédé à la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), à travers son vice-président, M. Jean-Michel Pottier, et l'Union des entreprises de proximité (U2P), issue de la réunion de l'Union professionnelle artisanale (UPA) et de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), représentée par son secrétaire général, M. Pierre Burban.

Notre mission d'information a été constituée pour essayer de répondre à la question des blocages que connaît notre société, au niveau de la décision politique, en raison de la crise de la représentation qui frappe les élus politiques à tous les niveaux. Nous nous demandons donc si la démocratie participative peut nous aider à améliorer ou à rénover notre démocratie représentative et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

Notre interrogation porte aussi sur la réalisation de grands équipements constatant qu'elle est souvent contestée et qu'il devient délicat de mener à bien des projets d'autoroute, d'aéroport, etc.

Le troisième domaine sur lequel nous avons souhaité nous pencher concerne les réformes sociales. Notre pays a les pires difficultés à mener à bien ces réformes – nous avons tous en mémoire des mois de manifestations dans la période récente.

Comment lever les blocages, ou mieux faire fonctionner l'articulation entre les décideurs et la population, afin de permettre une prise de décision légitime et efficace dans notre pays ? Tel est l'esprit de nos travaux.

Grâce à vous, nous allons pouvoir nous concentrer sur la démocratie paritaire ou sociale. Je vous propose de commencer par une phase introductive de cinq à dix minutes par intervenant, où vous pourrez développer votre propre appréciation des blocages actuels et vos idées sur la manière d'y remédier. Ensuite, nous passerons à un échange de questions et de réponses.

M. Michel Guilbaud, directeur général du MEDEF. – Le thème que vous explorez est extrêmement vaste, car il ne porte pas que sur la démocratie sociale. Il s'agit d'une réflexion beaucoup plus large sur le fonctionnement démocratique dans toutes ses dimensions. Vous avez entendu de nombreux experts qui réfléchissent sur la démocratie représentative et la démocratie participative. Même si nous pouvons être amenés, de manière connexe, à nous pencher sur ces questions, l'audition d'aujourd'hui portera sur notre rôle de partenaire social.

Les sujets que vous souhaitez évoquer sont bien au cœur de notre réflexion permanente. Nous représentons le niveau national interprofessionnel, en cela nous sommes la face émergée d'un iceberg, puisque nous sommes l'expression de toute la démocratie sociale à l'œuvre dans l'entreprise. Nous tirons notre légitimité du fait que nous sommes l'addition des représentativités construites par l'adhésion des entreprises à leur syndicat professionnel et à leur branche. Le MEDEF est l'addition de 80 organisations professionnelles qui, pour l'essentiel, gèrent elles-mêmes leurs propres conventions collectives.

Vos questions sont pour l'essentiel relatives à l'efficacité et à la légitimité qui permettraient de faire évoluer la norme en matière de droit social. Comme vous le savez, nous jouons un rôle en la matière et je reviendrai sur le cadre juridique dans lequel il s'exerce. Nous jouons également un rôle dans la gestion des dispositifs paritaires construits au fil des années, à l'instar des grands régimes de protection sociale. Dans ce dernier cas, notre légitimité est tirée du fait que les partenaires sociaux ont souhaité créer des régimes de protection complémentaires des régimes généraux de sécurité sociale.

Dans ces deux domaines, la légitimité et l'efficacité des partenaires sociaux sont régulièrement questionnées, y compris dans le paritarisme dit « de gestion ».

Aborder la légitimité et l'efficacité des processus d'élaboration de la norme peut difficilement se faire indépendamment de la norme elle-même. Je peux vous expliquer les fondements de notre légitimité ou les aspects de notre efficacité, mais ce propos ne peut être déconnecté de l'objet de la négociation. Pour faire évoluer le droit, il faut partir des règles actuellement en place.

Dans le cas qui nous intéresse, nous partons de la loi, ce qui nous amène à poser la question de sa place dans la norme sociale. Nous avons

joué notre rôle, notamment dans la négociation des accords nationaux interprofessionnels (ANI) qui ont suivi l'adoption de la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue sociale, dite « loi Larcher », en respectant le cadre de la loi et pour faire évoluer les normes sociales actuelles. L'article L.1 du code du travail, dans la rédaction résultant de la « loi Larcher », impose une négociation préalable entre les partenaires sociaux, avant tout projet de réforme du droit du travail, formalisant ainsi ce qui n'était auparavant qu'un usage. Il nous est demandé de négocier des évolutions de la loi mais si la place qu'elle occupe était différente, nous ne rencontrerions peut-être pas les mêmes difficultés.

Ainsi, ce qui prime aujourd'hui dans notre appréciation de l'application de la norme en France, c'est la place trop importante des dispositions législatives par rapport à celle des dispositions conventionnelles qui peuvent être élaborées au niveau des branches et des entreprises. Le champ de compétence de la représentation nationale interprofessionnelle se confond presque avec l'espace de la loi : nos adhérents, les branches professionnelles et les entreprises, qui fondent notre légitimité et nous mandatent, attendent de nous que nous fassions évoluer le droit en modifiant la loi, alors que cette responsabilité revient au Parlement.

La « loi Larcher » avait contribué à clarifier le rôle des acteurs et à les responsabiliser, mais le bilan de son application est assez ambivalent. En effet, notre intervention précède celle du législateur, sur la base d'un document d'orientation préparé par le Gouvernement. Dans les faits, la négociation intervient le plus souvent sur l'initiative des partenaires sociaux, mais le Gouvernement estime qu'il doit la cadrer conformément à l'article L.1 du code du travail. L'expérience prouve que le document d'orientation est souvent assez précis et limite fortement les marges de manœuvre des négociateurs. Une fois que l'ANI est signé, c'est le Gouvernement qui le transforme en projet de loi soumis au Parlement, lequel ne l'adopte pas tel quel - ce qui est tout à fait légitime, mais provoque des débats récurrents. Les gouvernements successifs ont toujours considéré qu'il fallait respecter l'esprit des négociations, mais dans la lettre de la loi, on constate effectivement de nombreuses modifications. Ceux qui nous donnent mandat de négocier peuvent alors, *in fine*, avoir le sentiment que les résultats de la négociation ne sont pas toujours respectés. Il peut devenir extrêmement délicat de reconnaître quelle était la volonté des partenaires sociaux dans le résultat final.

Il était positif de consacrer le rôle des partenaires sociaux, personne ne peut le nier, mais les résultats ne sont pas toujours ceux que l'on attendait. Il ne s'agit pas de critiquer l'action des partenaires sociaux ni celle du Parlement. J'ai commencé mon propos en indiquant qu'il était difficile d'apprécier ce processus indépendamment de l'objet en cause, à savoir la loi. Si la loi se limitait à fixer quelques principes fondamentaux - que l'on serait moins tenté de changer tout le temps - et si l'espace ouvert aux normes

conventionnelles était beaucoup plus large, notamment au niveau des branches – laissant ainsi une plus grande marge de manœuvre aux partenaires sociaux –, la question se poserait différemment. Tel a d'ailleurs été le cœur du débat sur le rapport de Jean-Denis Combrexelle – accueilli de manière plutôt consensuelle par les responsables politiques. La négociation se passerait moins au niveau national interprofessionnel et serait davantage concentrée au niveau des branches. Le Parlement serait donc amené à intervenir moins souvent, puisque la loi ne comporterait plus de normes extrêmement détaillées, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui conduit au dépôt de myriades d'amendements lors de l'examen parlementaire.

Tel est le débat qui existe au sein du MEDEF. Dans l'esprit, la négociation préalable est une bonne chose mais nous demandons que soit réduite la place de la loi dans un droit social particulièrement complexe. Cela reviendrait à aller au bout de la philosophie de la « loi travail », qui n'a été qu'une esquisse, en ne l'appliquant difficilement qu'au temps de travail. Cependant, l'article 1^{er} de cette loi indique qu'une commission d'experts devrait revoir l'espace de la loi, au regard de la notion d'« ordre public conventionnel » évoquée par Jean-Denis Combrexelle. Pour nous, le meilleur moyen de refonder la légitimité des partenaires sociaux serait de leur rendre tout leur rôle dans l'entreprise.

Vos interrogations portent également sur la représentativité nationale interprofessionnelle.

La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a redéfini les règles de représentativité des syndicats, en permettant une mesure objective, et elle n'a pas rencontré de difficulté majeure d'application. La représentativité patronale est en cours d'évaluation, il est donc difficile de se prononcer aujourd'hui. Quelques difficultés techniques se posent, mais cette représentativité sera établie sous l'égide de la direction générale du travail.

Au fond, ce que j'ai dit au sujet de la norme vaut aussi pour la légitimité des acteurs. Le niveau national interprofessionnel est la face émergée de l'iceberg, mais il faut surtout refonder la légitimité des partenaires sociaux dans l'entreprise, pour qu'elle le soit, par consolidation, au niveau de la branche. Aujourd'hui, la légitimité des syndicats au sein de l'entreprise est parfois contestée, du fait de la très grande complexité et du trop-plein de règles formelles enserrant le dialogue social dans l'entreprise. Une multiplicité d'instances élues – comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, délégués du personnel – exercent des compétences diverses et variées. La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dite « loi Rebsamen », a essayé de simplifier le dispositif, mais ces instances n'ont pas le pouvoir de négociation, qui appartient à la représentation syndicale. Or, très souvent, celle-ci n'existe pas dans les petites entreprises.

Le cadre du dialogue social dans l'entreprise mériterait donc d'être réformé : nous l'avions proposé en 2015, dans le cadre d'une négociation qui a malheureusement échoué, et la « loi Rebsamen » est allée beaucoup moins loin que ce que nous souhaitions. Nous avons suggéré d'instaurer une instance unique, élue, et qui aurait eu compétence pour négocier. De notre point de vue, cela permettrait à la représentation syndicale et au dialogue social dans l'entreprise de retrouver une légitimité fondée sur le vote des salariés. La représentativité des syndicats au niveau de la branche et au niveau national interprofessionnel retrouverait également une légitimité fondée sur l'entreprise, répondant ainsi à l'une des critiques qui leur est souvent adressée.

Vous posez la question des difficultés rencontrées pour faire aboutir un certain nombre de réformes. J'ai évoqué les ANI dont la conclusion a été suivie par une loi, mais nous avons aussi connu des échecs. Le premier, que je viens de mentionner, est intervenu en 2015 : même s'il n'y a pas eu de crise particulière, les négociations ont échoué, puisque les syndicats n'ont pas souhaité refonder le cadre du dialogue social au niveau de l'entreprise. Nous avons donc été amenés à nous interroger sur la possibilité d'aller au-delà d'une réforme « par petits pas » et d'envisager une vraie réforme de structure.

Ensuite, la « loi travail » a remis en cause notre capacité à mener une pédagogie de la réforme. Cette loi n'a pas fait suite à une négociation, le Gouvernement ayant choisi de légiférer directement. En revanche, on ne peut que constater un échec dans notre capacité à expliquer en quoi il était nécessaire de réformer beaucoup plus profondément le droit du travail pour favoriser l'emploi. Il aurait fallu arriver à faire comprendre l'objectif de la norme sociale : lorsque l'on évoque le contrat de travail, le licenciement, l'enjeu est bien l'emploi ; lorsque l'on parle de simplification de la norme, c'est bien pour permettre aux entreprises de s'adapter. L'expérience malheureuse de ce projet de loi, dont la version initiale n'a malheureusement pas prospéré et dont l'ambition a été fortement réduite, témoigne de l'échec d'une pédagogie qu'il aurait fallu mener de manière concertée, sur la base d'un diagnostic partagé, pour mettre en évidence le lien logique entre l'objet de la norme et les enjeux économiques, à savoir l'emploi et la transformation des entreprises.

Une fois que l'on aura établi ce qui relève de la négociation entre les partenaires sociaux et ce qui relève de la compétence du Gouvernement et du Parlement, reste le plus difficile : définir le cap des réformes et la façon de les mener.

M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation au sein de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME). – Les questions que se pose votre mission font l'objet de profondes réflexions au sein de notre organisation. On ne peut pas envisager l'avenir en conservant le système actuel qui, bien qu'il ait des

qualités, présente de trop nombreux défauts, que le précédent intervenant a détaillés

- j'observe sur ce point une grande convergence de vues entre nous, sans concertation préalable entre nos organisations.

Je représente la CPME - auparavant CGPME qui a perdu le « G » de « générale », épithète que l'on pouvait trouver trop martiale - qui, comme son nom l'indique, est une confédération des PME. Nous réunissons, au niveau national interprofessionnel, des adhérents organisés au niveau des branches professionnelles et des territoires - la dimension territoriale est pour nous aussi essentielle que celle des branches professionnelles. Un vaste champ est ouvert à la représentation interprofessionnelle dans le domaine de la formation ou de l'emploi ; il devient d'ailleurs de plus en plus important car les compétences transversales se multiplient, à l'instar du numérique, qui était auparavant une affaire de spécialistes et concerne désormais tout le monde.

Mes constatations convergent assez largement avec celles qui viennent d'être développées, mais je souhaiterais vous les présenter à ma manière, en les illustrant d'exemples.

Lorsque le Gouvernement respecte l'obligation de concertation préalable - l'an dernier, il a créé un précédent en engageant directement un débat législatif -, il enjoint aux partenaires sociaux de discuter. S'engage alors une succession de phases - comme autant d'entonnoirs -, avec des effets que je voudrais rapidement décrire.

En règle générale, on commence par une conférence sociale, ou par l'établissement du fameux « diagnostic partagé » - partagé surtout par la personne chargée de l'établir, rarement par l'ensemble des participants ! Suit un document d'orientation qui, au fil du temps, s'est transformé en plan détaillé de la négociation. En procédant ainsi, le politique « préempte » les éléments de la négociation. J'ai relu récemment le document d'orientation sur le compte personnel d'activité (CPA) : il fait sept pages, soit plus que le projet d'accord lui-même ! On y décrit par le menu comment il va falloir négocier. Les représentants des organisations patronales n'ont donc plus qu'à apposer leur signature sur un document rédigé par les organisations syndicales de salariés... La négociation sur le CPA a échoué parce que le document d'orientation avait tout dit.

Le document d'orientation s'appuie sur le droit existant et se limite souvent à superposer de nouvelles mesures à la complexité actuelle. Le pouvoir de négociation des partenaires sociaux étant totalement réduit, même avec la volonté de simplifier le droit social, le résultat final est une sorte de monstre : une « loi travail » qui ajoute 360 pages au code du travail, par exemple, sous couvert de simplification... Il nous est ensuite très difficile d'expliquer à nos adhérents que nous n'avons pas pu faire autrement parce que les dés étaient pipés.

L'ANI est ensuite transcrit dans la loi – les Français adorent ça : pour leur formation, ils ne jurent que par les diplômes, et pour réformer, il leur faut toujours des lois, quel que soit le sujet à traiter –, suivie par des décrets, des arrêtés, des circulaires. Au final, cette superposition effarante de dispositifs – le droit social s'apparentant désormais à un millefeuille – aggrave l'insécurité juridique. Autant il est intéressant que les partenaires sociaux soient saisis en amont et apportent une réflexion, autant il faut laisser un peu d'espace à l'imagination, à la possibilité de simplifier les dispositifs, cantonner la loi aux grands principes du droit social, afin que les acteurs disposent d'une certaine liberté.

Au fond, est-ce que nous ne nous porterions pas mieux si on nous faisait confiance ? Comment établir un climat de confiance dans l'enchevêtrement que je viens de décrire ? Cela paraît extrêmement difficile. Nous vivons dans la défiance, source d'insécurité juridique, elle-même à l'origine de procédures à l'envi. Ce n'est pas de cette façon que l'on encouragera le développement économique et social ni la création d'emplois. Notre pays est complètement verrouillé. Les patrons de petites et moyennes entreprises (PME) et de très petites entreprises (TPE) sont tétanisés à l'idée d'embaucher, compte tenu des difficultés qu'ils auront à résoudre.

J'ajoute que notre droit, pour couronner le tout, considère la petite entreprise comme un modèle réduit de la grande, ce qui est totalement faux. Tout est conçu à l'aune de la grande entreprise et les plus petites doivent se débrouiller pour se conformer aux mêmes critères. On en arrive donc à une situation de blocage.

On parle beaucoup du chômage. Quand on discute avec des chefs d'entreprise – et j'en suis un –, on constate qu'ils aimeraient se développer, mais qu'ils ont peur de le faire, parce qu'on ne leur fait pas confiance.

Pour aller au bout de ce raisonnement, il faut permettre le dialogue social direct au sein de la PME. Je salue le courage qu'a eu le Sénat de voter un amendement que nous avons proposé, pour permettre au chef d'entreprise de négocier directement avec ses représentants du personnel, sur des sujets comme l'organisation du temps de travail, un accord soumis à référendum en prévoyant une majorité qualifiée à 70 %, avec un contrôle de légalité *a posteriori* de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), pour s'assurer de la régularité du processus. Dans une PME, qui est mieux placé que les salariés et le patron pour négocier sur l'organisation du temps de travail ? Cet amendement a été voté par le Sénat, mais n'a pas été retenu dans le texte définitif. Nous continuerons à défendre la logique consistant à définir un cadre légal simplifié, quitte à le compléter par des dispositions conventionnelles, comme l'accord type PME-TPE, qui nous paraît également une excellente idée. Il faut laisser la main à l'entreprise, quelle que soit sa taille.

C'est aussi un moyen de rétablir une concurrence équitable entre grandes et petites entreprises. En effet, la « loi travail » permet aux grandes entreprises de négocier sur des éléments de compétitivité, alors qu'elle ne le permet pas à leurs sous-traitants ni aux petites entreprises. Il en résulte donc une distorsion de concurrence.

Vous posez également le problème de la mesure de la représentativité des partenaires sociaux. L'établissement de la représentativité des organisations syndicales de salariés commence à être rôdé, mais le taux de participation aux élections professionnelles dans les TPE en dit long sur l'intérêt de leurs salariés à l'égard du fait syndical. Tout le monde doit y réfléchir, y compris les organisations syndicales qui devraient se demander si leur offre de services et leur discours conviennent à ces salariés. Tel n'est pas le cas, à l'évidence, sinon les salariés auraient manifesté davantage d'intérêt pour ces élections. Quant à la représentation patronale, le système est très complexe et il a fallu le réviser. On nous promet des résultats fiabilisés d'ici le mois d'avril et nous les attendons tous avec impatience. En effet, s'il est utile de pouvoir se compter, il est encore plus important de pouvoir travailler en confiance, rapidement, dans l'esprit que je viens de vous décrire.

M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P). - Les sujets que vous abordez sont au cœur de notre travail, depuis des années. Je partage les conclusions des précédents intervenants, à une petite nuance près, sur la négociation dans l'entreprise.

L'organisation que je représente est issue du rapprochement de l'Union professionnelle artisanale (UPA) et de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL). Dès l'origine, l'UPA a été créée, en 1975, pour devenir un partenaire social. En effet, nous représentons des secteurs qui, pendant longtemps, considéraient que, pour vivre heureux, il fallait vivre cachés : on laissait le Conseil national du patronat français (CNPF) et la CGPME négocier et on allait ensuite voir les parlementaires pour leur demander de nous exclure des dispositifs ainsi créés, ce qui explique pour partie l'existence des seuils dans le droit du travail. L'UPA est donc née de la volonté de participer au dialogue social.

Comme l'ont dit les précédents orateurs, ce dialogue social n'existe pas uniquement au niveau interprofessionnel. J'irai jusqu'à dire que les niveaux les plus importants sont la branche et l'entreprise - pour les entreprises qui peuvent négocier. Pour ce qui concerne les TPE, on constate une très forte vitalité de la négociation de branche.

En France, on veut aller trop vite et on oublie les fruits de l'expérience. La « loi Larcher » a été élaborée à la suite de la contestation d'une réforme dans la rue. On s'est alors demandé comment rendre les réformes plus légitimes et, surtout, plus efficaces. Les trois organisations présentes aujourd'hui autour de cette table ont, me semble-t-il, soutenu la « loi Larcher », car elle part d'un constat de bon sens : quand on engage des

réformes sur des sujets touchant l'entreprise et les salariés, il est légitime de confier à leurs représentants le soin de négocier. Cette loi visait donc à renforcer le dialogue social, et pas uniquement au niveau interprofessionnel.

On a également voulu renforcer la légitimité des accords. C'était l'objet de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, pour les salariés, et de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale - modifiée par la « loi travail » du 8 août 2016 -, pour les organisations patronales. Évidemment, je partage le point de vue de Jean-Michel Pottier quant à la complexité du système, mais celui-ci a le mérite d'exister.

Pourtant, année après année, on constate que la « loi Larcher » n'est pas suivie par ceux qui devraient la respecter. Ce constat est aussi un appel. Quand une loi existe, mais que le plus haut niveau de l'État décide de s'en affranchir, le citoyen ordinaire ne comprend plus rien. Les précédents intervenants ont pris l'exemple des documents d'orientation : les premiers étaient très légers, mais ils ont fini par prendre quasiment la forme d'un projet d'accord, moyennant quelques modifications à la marge.

Si l'on veut vraiment réformer le pays - ce qui me paraît possible, y compris avec les organisations syndicales de salariés actuelles -, il faut prendre en compte les délais. Certes, on peut avoir l'impression que tout va plus vite - le passage du septennat au quinquennat y a peut-être contribué - : quand le chef de l'État s'exprime à la télévision, les gens pensent que la réforme annoncée est déjà faite, alors que ni le Gouvernement ni le Parlement n'ont été saisis. Réformer prend du temps, il serait peut-être bon de le rappeler. Si l'on veut bien réformer, il faut que les partenaires sociaux, le Gouvernement et le Parlement jouent des rôles complémentaires.

Je voudrais maintenant me tourner vers l'avenir. Sur ce point, mes réflexions rejoignent celles de Michel Guilhaud. Nous pensons qu'il faut conserver le cadre de la « loi Larcher », mais que le code du travail est devenu effroyablement complexe. Je travaille tous les jours depuis des années sur ce code, mais si on veut me « coller », c'est très facile, puisque je ne connais pas, ou mal, un grand nombre de ses articles...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Rassurez-vous, il en est de même pour moi qui suis avocat. Nous avons tous conscience des limites du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » !

M. Pierre Burban. - Imaginez dès lors le casse-tête pour les responsables des plus petites entreprises !

C'est la raison pour laquelle nous militons pour que le code du travail fixe uniquement les principes fondamentaux. Que peut-on négocier aujourd'hui sur certains sujets où il n'y a pas de marge de manœuvre ? Dès que l'on évoque cet aspect, les syndicats de salariés se récrient ; or il ne s'agit pas de remettre en cause les droits, mais de réorganiser l'ensemble du dispositif juridique. Le code du travail doit fixer les principes fondamentaux

et renvoyer aux branches professionnelles ce qui relève de l'ordre public conventionnel.

Nous souhaitons nous aussi que les entreprises qui le peuvent puissent négocier directement avec les élus du personnel, mais de très nombreuses entreprises ne le feront pas, pour de multiples raisons. Par exemple, on compte en France 1,6 million d'entreprises qui n'ont qu'un salarié ; chaque année, 40 000 accords d'entreprise sont signés, avec certains très grands groupes qui signent plusieurs accords, ce qui signifie que moins de 40 000 entreprises sont concernées. On pourra peut-être faire mieux, mais on ne pourra pas se passer de la négociation de branche. J'insiste sur ce point parce que, bien que certains le pensent, il ne sera pas possible d'assouplir les règles en renvoyant tout à la négociation d'entreprise.

Aujourd'hui, les plus petites entreprises hésitent à embaucher, en partie à cause de la complexité des règles à respecter en cas de licenciement. Or nous constatons une dérive due à cette situation - certaines plateformes étrangères en ont même fait un modèle économique -, à savoir le recours à des travailleurs indépendants en lieu et place de salariés. Si les lignes ne bougent pas en matière de droit du travail, ces dérives ne feront que s'aggraver.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Concernant le bilan de dix ans d'application de l'article L. 1 du code du travail, je comprends que vous êtes favorables à cette disposition, même si son application pourrait être améliorée.

Une première piste consisterait à revenir à des notes d'orientation plus stratégiques. Une deuxième piste pourrait porter sur le moment où le Parlement intervient : pourrait-on envisager que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ou du Sénat puisse entendre le Gouvernement avant la rédaction de la note d'orientation ou adresser ses remarques, comme une proposition de résolution, après avoir eu connaissance du projet de note d'orientation ?

Quelles sont vos suggestions pour une meilleure application de cet article ?

M. Michel Guilbaud. - Notre position sur l'article L. 1 du code du travail est plus mitigée que vous ne l'avez dit. On peut difficilement être contre son principe, mais nous nous demandons si le système n'est pas à bout de souffle lorsqu'il s'agit de travailler sur un texte aussi complexe que le code du travail. Dans ce que certains appellent « tripartisme », en ajoutant l'État aux partenaires sociaux - pour ne pas parler de quadripartisme, si l'on distingue le Gouvernement du Parlement -, on ne sait plus qui est responsable. En réalité, nous ne croyons pas au tripartisme : tant que les partenaires sociaux ne disposeront pas d'un espace de responsabilité pleine et entière, tant qu'on aura besoin d'un arbitre, Gouvernement ou Parlement, le résultat des négociations ira toujours vers davantage de complexité. On

cherche toujours des compromis qui engagent tellement d'acteurs que le résultat ne peut qu'être extraordinairement compliqué.

Revenons sur les réformes sociales de ce quinquennat. En 2013, une loi a suivi la conclusion d'un ANI, mais le bilan est assez mitigé concernant sa portée, alors que nous avons pensé à l'époque faire une réforme importante – c'est sans doute lié à la complexité et à une logique de contreparties. J'ajoute qu'on pensait déjà, en 2013, à l'étape suivante, qui s'est retrouvée dans la « loi travail », car l'ANI esquissait tous les sujets qui y ont été repris. En 2014, sur la formation professionnelle, sujet plus technique, une loi a été adoptée après la conclusion d'un ANI. En 2015, une loi a été adoptée après un échec des négociations. En 2016, le choix a été fait de légiférer sans passer par la négociation.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Maintenez-vous cette appréciation ? Nous avons des échos différents : certains disent qu'il y a bien eu négociation ou concertation, d'autres estiment que le texte avait tellement changé que l'on ne pouvait plus établir de lien avec le projet initial.

M. Michel Guilbaud. – Non, il n'y a pas eu de négociation. Le Gouvernement a fait en sorte que l'on ne puisse pas lui reprocher d'avoir ignoré l'article L. 1 du code du travail en disant qu'il avait posé la question lors d'une conférence sociale, mais aucune négociation n'a été ouverte. Mais si on nous l'avait demandé, nous aurions sans doute répondu qu'il était illusoire d'entrer dans une négociation aussi lourde et aussi large, en raison du calendrier. Nous étions d'accord pour que le Gouvernement légifère directement et nous avons souscrit à de nombreux objectifs initialement affichés. Cela prouve que nous avons nous-mêmes renoncé à aborder des sujets aussi structurants à l'approche d'une importante échéance électorale.

L'article L. 1 a été adopté à la suite de la crise du contrat première embauche (CPE). Il est frappant de constater, dix ans après, que le sujet à traiter reste le même, vu sous un angle certes plus large, à savoir déverrouiller l'embauche en modifiant les règles relatives au contrat de travail et au licenciement...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – D'où votre bilan mitigé concernant l'application de cet article ?

M. Michel Guilbaud. – Il peut sans doute être amélioré, notamment sur la méthode, mais si on ne procède pas à une redéfinition du champ de responsabilité des partenaires sociaux, on se retrouvera devant les mêmes difficultés.

M. Jean-Michel Pottier. – Je m'associe à ce qui vient d'être dit et souhaite apporter un complément. Le principe de l'article L. 1 est intéressant, mais il faudrait s'appuyer sur un code du travail resserré, avec un ordre public social le plus succinct possible, pour laisser toute sa place à la négociation aux différents échelons que nous avons indiqués.

La gestion paritaire, qui n'existe que parce que des accords ont été conclus entre partenaires sociaux pour créer des régimes sociaux, est très intimement liée à la négociation paritaire. Nous constatons que nous arrivons aujourd'hui à un paritarisme « de caution » où, pour reprendre la recette du pâté d'alouette - « prenez un cheval et une alouette » - le paritarisme joue le rôle de l'alouette, mais, pour faire passer une réforme devant l'opinion publique, on se retranche derrière « la décision des partenaires sociaux ».

Prenons un exemple au cœur de l'actualité : Pôle emploi. Son conseil d'administration est paritaire, mais les partenaires sociaux, qui financent le système dans des proportions démesurées pour un organisme de service public, y sont de fait minoritaires - 5 représentants syndicaux, 5 représentants patronaux, 5 représentants de l'État, 5 personnalités qualifiées ou représentant les territoires, avec un président nommé par l'État -, et plus encore quand ils ne sont pas d'accord entre eux. On voudrait nous faire croire que c'est une gestion paritaire, mais c'est une pure caution !

Les seuls organismes où le paritarisme est réel sont les caisses de retraite complémentaire, les organismes qui gèrent les fonds de la formation professionnelle, notamment les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), et l'UNEDIC. S'agissant de cette dernière, une négociation reprend actuellement sur l'indemnisation du chômage. Cette négociation avait échoué l'an dernier parce que le politique s'était immiscé. Le Premier ministre ayant fait des déclarations tonitruantes sur l'introduction de la taxation des contrats courts dans la « loi travail », la négociation a été bloquée. Une fois de plus, le politique a retiré aux partenaires sociaux l'élément de négociation qui aurait permis de parvenir à un résultat. Cette négociation reprend maintenant, et nous espérons que personne n'aura la mauvaise idée de recommencer ce type d'opération, sinon le résultat sera le même. Soit on fait confiance aux partenaires sociaux pour négocier des solutions simples - ce qui suppose que le périmètre de l'ordre public social soit restreint -, sans les emprisonner dans un document d'orientation, soit on laisse l'État décider de tout. Il faut clarifier la situation.

Nous sommes favorables à la négociation : elle nous paraît même indispensable à tous les niveaux, y compris celui de l'entreprise disposant de représentants du personnel. Pour les autres, il faut trouver une solution au niveau de la branche ou de la négociation interprofessionnelle. La confusion actuelle empêche de créer le climat de confiance qui permettrait aux entreprises de se développer et d'embaucher.

M. Pierre Burban. - La « loi Larcher » nous renvoie à la négociation. Il faudrait que le document d'orientation soit beaucoup moins détaillé et ne fixe que des objectifs. Ensuite, le résultat de la négociation fait l'objet d'une transposition intégrale dans la loi. Or il faudrait revenir aux principes de la Constitution de 1958, notamment ceux énoncés dans son article 34. Si la loi

n'entrait pas dans les détails, la négociation retrouverait toute sa place. De notre point de vue, c'est indispensable.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - Toujours dans l'idée de faciliter la conduite des réformes sociales, il faut poser la question de l'agenda. Tout à l'heure, les organisations syndicales de salariés ont évoqué le temps long de la négociation sociale. Seriez-vous favorables à un agenda du dialogue social pendant la durée de la législature ou du quinquennat, donnant une visibilité ? Cela pourrait aussi permettre d'éviter les postures dans le cadre de conférences semestrielles ou annuelles. Un tel agenda permettrait-il de mieux distinguer ce qui relève de la loi ou de la négociation collective et d'améliorer les conditions du dialogue social ?

M. Michel Guilbaud. - De mon point de vue, oui. Le MEDEF n'a pas de position formelle sur cet aspect, mais nous avons le sentiment que, à force de parler de détails et d'exécution, on perd de vue le cap. Là où le rôle du politique doit s'exercer pleinement, c'est quand il s'agit d'expliquer au pays l'ambition générale des réformes à réaliser pendant le quinquennat. Cela permet de donner à ces réformes tout leur sens économique et social et on sait comment se situer par rapport aux enjeux du code du travail, de la protection sociale, de la compétitivité, de l'emploi, etc. C'est au politique d'apprécier l'ordonnancement des réformes nécessaires, en fonction du contrat sur lequel il est élu. En tant que partenaires sociaux, nous savons alors le rôle que nous devons jouer dans la conduite de la réforme.

Le dernier quinquennat a connu des conférences sociales organisées annuellement, qui faisaient ressortir les sujets de négociation, mais nous n'avons pas eu de conférence depuis deux ans. Il nous semblerait naturel de disposer d'une visibilité dans l'agenda des réformes, dont un des volets relèverait de la responsabilité des partenaires sociaux, parce que l'on touche à leur domaine de compétence.

M. Jean-Michel Pottier. - Je suis sur la même position. Il faut apporter de la visibilité et de la stabilité, ce qui est impossible aujourd'hui avec l'empilement de réformes à courte vue. Les entreprises ont besoin de règles du jeu visibles et stables pour prendre leurs décisions. Un agenda sur la mandature serait donc une solution qui permettrait d'organiser les travaux de manière efficace.

On ne peut pas négocier en même temps sur quatre ou cinq sujets - certaines grandes organisations le peuvent peut-être, mais j'en doute ! Je pense qu'il en va de même pour les syndicats, puisque ce sont les mêmes personnes qui négocient : à un moment donné, on atteint la saturation. À l'heure actuelle, une négociation est en cours sur l'assurance chômage et deux concertations sont ouvertes, l'une sur le télétravail, l'autre lancée par la CPME sur la diffusion de la responsabilité sociétale de l'entreprise dans les PME-TPE. À un moment où l'on pourrait croire que l'activité s'est calmée, en raison des échéances électorales, il n'en est rien.

Le fait de pouvoir organiser les travaux en fonction de nos disponibilités propres serait un élément qui permettrait d'apporter une certaine stabilité et d'éviter les revirements...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Qu'il s'agisse de l'allocation des moyens de négociation ou de la visibilité, une souplesse des agendas est nécessaire.

M. Jean-Michel Pottier. – Tout à fait !

M. Pierre Burban. – Ma réponse sera très brève sur ce point : ce serait idéal.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quel est votre avis sur le niveau optimal de la négociation sociale : entreprise, branche, etc. ? Y a-t-il trop de branches ? On évoque de temps en temps le modèle allemand, où la négociation de branche porterait sur les rémunérations et la négociation d'entreprise sur les conditions de travail. Comment les choses doivent-elles s'articuler ? Qu'est-ce qui permettrait d'améliorer le fonctionnement global du dialogue social ?

M. Michel Guilbaud. – Le sujet est délicat. Il faut revenir aux fondamentaux économiques. Pour l'entreprise, si son principal concurrent est chinois, américain ou établi dans un autre pays européen, elle attache moins d'importance à la manière dont le niveau normatif de branche va s'imposer à elle. Car à l'origine, le fondement des accords de branche était bien une question d'équité concurrentielle : il fallait éviter, dans un même secteur, l'apparition de distorsions de concurrence tenant uniquement aux conditions sociales. En France, comme tout le niveau normatif de détail se trouve dans la loi, la branche est privée de son vrai rôle. En plus, comme la concurrence est beaucoup plus internationale que nationale, l'entreprise doit pouvoir faire preuve d'agilité, non pas pour s'aligner sur le *dumping* social de pays lointains, mais pour trouver des compromis beaucoup plus adaptés à son terrain économique. Cela dit, il existe encore des secteurs moins exposés que d'autres à la concurrence internationale, par exemple dans les services ou le bâtiment, sans toutefois simplifier à outrance.

Quoi qu'il en soit, les points de vue sont très contrastés au sein du MEDEF sur le rôle que doit jouer la branche. *A minima*, elle doit pouvoir déterminer un socle applicable par les PME-TPE qui ne sont pas en situation de négocier des accords d'entreprise. Au-delà, la question de savoir si une branche peut décider elle-même que les règles qu'elle établit s'imposent aux entreprises ou n'ont qu'une portée subsidiaire fait l'objet d'un débat. Nous sommes d'ailleurs assez gênés par les dispositions de la « loi travail » qui ont repris l'idée d'« ordre public conventionnel ». Jean-Denis Combrexelle disait qu'il faudrait délimiter le domaine de la loi, puis définir un niveau d'ordre public conventionnel, le reste étant laissé à l'entreprise. La « loi travail » prévoit, quant à elle, que chaque branche négocie dans les prochains mois la définition de son ordre public conventionnel. Les branches nous ont fait

savoir qu'elles n'avaient jamais fait cet exercice et ne pouvaient pas définir *in abstracto* leur propre code du travail. Les négociations de branche portent sur des sujets précis et avancent de façon pragmatique, en trouvant des compromis. L'idée d'une négociation sur l'ordre public conventionnel de la branche correspond à une vision très abstraite du dialogue social. Certains syndicats ont sans doute demandé l'introduction de cette disposition pour se rassurer par rapport à un discours qui portait uniquement sur l'accord d'entreprise, mais il nous semble que la portée pratique de cette disposition sera assez réduite, d'autant que l'on ne sait pas quelle part de l'ordre public social sera réservée à la loi.

Il n'est donc pas possible de répondre de manière univoque à votre question. Ce qui est sûr, c'est qu'il faut réduire l'espace de la loi et ouvrir un espace conventionnel. Il faudra débattre, selon les secteurs, les domaines où, d'une part, la branche pourra jouer un rôle normatif et ceux où elle jouera un rôle subsidiaire et, d'autre part, où l'entreprise pourra trouver le compromis le plus adapté à sa réalité économique.

M. Jean-Michel Pottier. – Les entreprises sont corsetées par des textes qui ne leur laissent pas la possibilité de choisir ce qu'elles négocient. À partir de 50 salariés, on leur impose toute une série de négociations, parfois d'une grande inutilité, qui ne passionnent pas toujours les représentants syndicaux de l'entreprise.

La réponse à votre question tient à la définition de l'ordre public social qui relève de la loi. Tant que cette définition n'existe pas, la réflexion est très difficile à mener. La « loi travail » demande d'examiner le cadre particulier alors que le cadre général n'est pas fixé.

M. Michel Guilbaud. – Monsieur le rapporteur, j'ai omis de répondre à votre question sur la restructuration des branches. Nous avons peut-être contribué à répandre l'idée qu'elles étaient trop nombreuses et ne jouaient pas pleinement leur rôle. Or ce rôle est complètement corseté. Le dialogue social est actif dans la plupart des branches, mais il porte sur des objets tellement limités par la loi que l'on ne peut pas reprocher aux branches de ne pas conclure de grands accords, puisque la loi ne le permet pas.

En ce qui concerne le nombre de branches, beaucoup d'idées fausses circulent. Certes, il existe bien 700 identifiants de convention collective (IDCC) mais, en réalité, une centaine d'identifiants a déjà disparu, 200 autres identifiants correspondent à des conventions territoriales liées à de grands secteurs, comme le bâtiment ou la métallurgie et, enfin, d'autres correspondent à des métiers en déshérence et concernent un nombre très faible de salariés. En fait, l'objectif de 200 à 300 « vraies » conventions collectives est atteint en pratique. On peut estimer que ce chiffre est excessif, mais le jour où la branche aura plus de responsabilités, on se rendra compte qu'on peut y mener un dialogue social actif. Des rapprochements sont

sûrement nécessaires, et nous y travaillons activement, car nous mettons actuellement en place le comité paritaire de restructuration des branches prévu par la « loi travail ».

M. Jean-Michel Pottier. – Nous sommes tout à fait d'accord. Notre organisation regroupe plus de branches adhérentes, certaines assez petites, mais pas toutes. En revanche, l'intérêt de « mariages forcés » est très limité, ou alors il s'agira de « mariages blancs » ! La réalité de l'activité finit par s'imposer, ou alors on crée des sous-branches, ce qui prouve le caractère factice du regroupement. Un vrai travail de regroupement est en cours, il n'est peut-être pas très visible. Les moyens coercitifs prévus par la « loi travail » n'auront pas à être mis en œuvre et le résultat attendu sera atteint assez vite.

M. Pierre Burban. – Tout a été dit sur la restructuration des branches. Beaucoup d'idées fausses et ridicules sont dues à la mauvaise interprétation de statistiques. Pour autant, le travail de regroupement a été très bénéfique. En effet, depuis des années, la DARES publiait des chiffres rattachant des salariés à des conventions collectives qui n'existaient plus. Or ces chiffres étaient utilisés par l'État. Le travail de regroupement a donc permis un toilettage général. On s'est ainsi aperçu, pour le calcul de la représentativité des organisations patronales, fondé sur le nombre d'entreprises adhérentes et le nombre de salariés, que nos chères déclarations annuelles de données sociales (DADS) devenues déclarations sociales nominatives (DSN) contenaient des informations fausses en termes de référence à la convention collective.

Un toilettage était donc nécessaire pour y voir plus clair. L'U2P a toujours considéré que la convention collective devait avoir un champ national. Dans certaines branches, comme la boulangerie ou la boucherie, il existait encore pour des raisons historiques des textes départementaux. En outre, des conventions sur les commerces de centre-ville signées vers 1950 existaient encore alors que les magasins avaient disparu. Certains IDCC subsistaient sur les feuilles de paie, quand bien même la convention concernée n'existait plus.

Dans une deuxième phase, si l'on veut réduire le nombre de branches à 100, il va falloir réfléchir. L'objectif est de conserver un champ conventionnel cohérent. Par exemple, la convention collective de la boulangerie artisanale, qui figure parmi les 50 plus grosses branches, ne doit pas fusionner avec celle de la boulangerie industrielle, car les modes de fabrication sont très différents et l'activité des salariés n'est pas du tout comparable, même s'ils travaillent tous sur une pâte à pain. Ce serait d'autant plus ridicule que la boulangerie artisanale regroupe plus de 100 000 salariés. Il faut impérativement que les conventions collectives prennent en compte la manière dont les activités sont exercées car c'est là leur raison d'être.

Quoi qu'il en soit, certaines professions sont en train de se rapprocher pour établir de nouvelles conventions collectives, mais il faut que ce travail soit assumé par les acteurs. Si on le leur impose, le résultat ne répondra plus à ce que doit être une convention collective.

C'est peut-être sur l'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise que les nuances sont les plus grandes entre nous. L'U2P considère que la branche doit rester un lieu de régulation de la concurrence, même si j'ai bien entendu les observations sur la concurrence internationale qu'on ne peut ignorer. Il ne faut pas tout renvoyer à la négociation d'entreprise. Il importe donc de veiller à une bonne articulation. Qui plus est, la réforme de la représentativité patronale va obliger les fédérations patronales, indispensables pour qu'il y ait une négociation de branche, à prendre en compte les souhaits de leurs adhérents. L'idée très à la mode, toutes tendances politiques confondues, de renvoyer au niveau de l'entreprise la possibilité de déroger à un droit du travail beaucoup trop complexe et beaucoup trop lourd est illusoire, parce que les entreprises françaises, dans leur immense majorité, ne sont pas en capacité de le faire.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Pour conclure, pourriez-vous nous présenter vos propositions essentielles pour améliorer le dialogue social dans notre pays ?

M. Michel Guilbaud. – En ce qui concerne le cadre du dialogue social dans l'entreprise, nous avons préconisé l'instance unique, afin de permettre le dialogue social, quelle que soit la taille de l'entreprise, qu'elle ait des représentants syndicaux ou non. Il faut sortir de la multiplicité d'organismes et de compétences où personne ne se retrouve, sauf ceux qui la pratiquent au quotidien. On finit par ne plus appliquer que des règles formelles sans connaître leur raison d'être : on ouvre une négociation obligatoire prévue par la loi et on la ferme immédiatement parce qu'elle n'est pas adaptée à l'entreprise. Cette réforme permettrait d'ancrer le dialogue social dans la réalité économique de l'entreprise, les salariés étant davantage conscients de la nature du mandat confié à leurs représentants élus.

Nous appelons également à une simplification de la norme, qui peut faire peur en raison de la revue de détail de l'ensemble du code du travail qu'elle suppose. Je dis souvent que la « loi travail » est une sorte de monstre, résultat de la mauvaise application d'un bon principe. On dit qu'on va inverser la hiérarchie des normes, mais on ne le fait que sur un sujet pour ne pas faire trop peur – Jean-Denis Combrexelle proposait de le faire sur quatre – et on procède en créant des sous-articles dans le code du travail. Le chef d'entreprise ne s'y retrouve pas et ne peut surtout pas négocier un compromis plus global adapté à son entreprise, abordant l'organisation, le temps de travail et les rémunérations. Si l'on ne fait pas confiance à cet échelon de négociation, le chef d'entreprise ne percevra pas de changement de la réalité du dialogue social.

Sans refonte du dialogue social à partir de la réalité de l'entreprise, les organisations de branche ou interprofessionnelles ne verront pas leur légitimité renforcée. La légitimité du dialogue social procède de l'entreprise, même si tout ne se passe pas à cet échelon.

M. Jean-Michel Pottier. – Pour la CPME, il faut, à court terme, revoir les seuils actuels de 11 et de 50 salariés, véritables plafonds de verre derrière lesquels les chefs d'entreprise préfèrent s'abriter. Si une entreprise passe de 49 salariés à 50 ou 51 salariés, le coût du travail augmente de 3 ou 4 points, mais surtout les charges administratives supplémentaires vont obliger le chef d'entreprise à renforcer son équipe ou à exercer d'autres fonctions que son métier initial, c'est-à-dire une activité pour laquelle il n'est pas formé et n'éprouve aucune envie. Tout cela explique pourquoi il y a 2,5 fois plus d'entreprises de 49 salariés que d'entreprises de 51 salariés. C'est la première des priorités, qui pourrait au moins prendre la forme d'une expérimentation.

Ensuite, il faut confirmer la possibilité de dialogue social direct avec les représentants du personnel dans les PME. Ce serait un moyen de reconfigurer l'action des organisations syndicales, dans la mesure où elles se sentiraient dans l'obligation d'apporter une offre de services répondant aux attentes des représentants du personnel dans les PME, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, à plus long terme, à l'échelle du quinquennat par exemple, il faudrait s'atteler à la réécriture du code du travail, en conservant un ordre public social restreint défini par la loi et en laissant à la branche et à l'entreprise le soin de définir des cadres appropriés pour faire fonctionner le dialogue social sur des sujets plus nombreux et innovants.

M. Pierre Burban. – Le relèvement des seuils est une priorité pour les chefs d'entreprise. Nous l'avions proposé dans le cadre de la négociation qui a échoué en janvier 2015. Entre 11 et 49 salariés, le pourcentage d'entreprises en règle est très faible. Il faudrait remonter le seuil de 11 à 49 salariés. Par ailleurs, le passage de 49 à 50 salariés représente une marche très haute que beaucoup de chefs d'entreprise ne veulent pas franchir. En contrepartie, nous avons mis en place, depuis 2010, les commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat (CPRIA) qui font office de représentation externe du personnel. Plutôt qu'une représentation théorique, il s'agit d'une représentation « pratique ». J'insiste aussi sur le fait que les contentieux se retournent contre les chefs d'entreprise qui, de bonne foi, oublient de respecter des délais, etc. Il faut redonner confiance aux chefs des plus petites entreprises si nous voulons retrouver le chemin de la création d'emplois.

Ensuite, le chantier de la réforme du droit du travail et du code du travail ouvert sous ce quinquennat, avec les rapports Combexelle et Badinter, doit être rouvert très vite, parce qu'il sera très long à mener. Si l'on

veut progresser, il faudrait s'y atteler dès le début du prochain quinquennat, parce qu'il faudra que tous les acteurs concernés travaillent ensemble afin de garantir l'acceptabilité de ce type de réforme.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir bien voulu consacrer du temps à notre mission d'information et de nous avoir présenté vos propositions. Nous pensons présenter notre rapport vers la mi-mai et nous vous en tiendrons informés.

**Audition conjointe de Mme Laurence Monnoyer-Smith,
commissaire générale au développement durable, et M. Michel Hersemul,
sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la
direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du
ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer**

(Mercredi 8 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en recevant ce matin deux entités du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer : Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD), et M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La mission d'information s'interroge sur l'efficacité et la légitimité des décisions publiques. Elle a choisi d'examiner des cas concrets, parmi lesquels figurent les conditions de conception et de réalisation des infrastructures. Pourquoi les procédures sont-elles si longues et, parfois, n'aboutissent-elles pas ? Comment les simplifier tout en incitant le public à donner son avis sur ces projets structurants pour l'aménagement de notre territoire et en évitant les situations de blocage ?

L'audition de ce matin nous permettra de poursuivre notre travail sur ces différents points : ancienne vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP), Mme Monnoyer-Smith a participé à la rédaction des deux ordonnances du 3 août 2016 sur la démocratie environnementale et les fonctions de M. Hersemul l'amènent, au quotidien, à participer à la création d'infrastructures routières.

Enfin, je vous informe que cette audition est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame la commissaire, monsieur le directeur, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à M. le rapporteur, Philippe Bonnacarrère, puis à l'ensemble de nos collègues pour qu'ils puissent vous poser toutes leurs questions.

Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD). – Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation.

Je m'exprimerai à titre liminaire en ma qualité de commissaire générale au développement durable, mais informée par mon expérience au sein de la Commission nationale du débat public (CNDP).

J'évoquerai tout d'abord l'impact sur les grandes infrastructures de transport de l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

En l'espèce, cette ordonnance « participation » implique peu de changements pour les grandes infrastructures. Je rappelle qu'aujourd'hui, les enjeux concernent moins la réalisation de nouveaux équipements, qui était autrefois une priorité, que la modernisation de l'équipement existant.

S'agissant des infrastructures soumises à débat public, le décret prévu pour l'application de cette ordonnance - qui est actuellement en discussion devant le Conseil d'État - ne comporte que des modifications mineures. J'en citerai deux : entrent désormais dans le périmètre de saisine de la CNDP l'élargissement des autoroutes -et non plus seulement leur création - ainsi que des équipements se situant dans le périmètre de ces infrastructures.

Par ailleurs, l'ordonnance du 3 août 2016 introduit une procédure de conciliation entre les différentes parties prenantes à la création d'une infrastructure. Cette procédure sera menée par la CNDP, mais ne pourra être activée que si l'ensemble des parties prenantes le demandent conjointement.

L'ordonnance précitée comporte également quelques mesures de simplification. Par exemple, un projet prévu dans le cadre d'un plan ou d'un programme ayant déjà donné lieu à un débat public ne sera pas systématiquement soumis à cette dernière procédure : il pourra faire l'objet d'une simple concertation préalable, sous l'égide de la CNDP. Dans ce cas précis, en effet, l'opportunité du projet peut ne pas être débattue de la même façon, puisqu'elle aura déjà été discutée dans le cadre du plan ou du programme.

De plus, la CNDP pourra être saisie par 10 000 citoyens dans le cadre d'un droit d'initiative citoyen.

Enfin, après une procédure de débat public organisée par la CNDP, un garant sera désigné par cette dernière de manière encore plus systématique, afin de poursuivre la concertation tout au long de la procédure, et ce jusqu'à l'enquête publique.

Le dispositif de concertation préalable que nous avons mis en place n'ajoute pas d'exigence complémentaire pour les projets entrant déjà dans le champ de la CNDP. Les projets qui font l'objet d'une étude d'impact environnementale seront soumis à cette concertation préalable. Leur nombre a toutefois vocation à diminuer du fait de la récente modification du

périmètre de l'évaluation environnementale. De surcroît, les projets concernés par cette obligation de concertation préalable devront être financés par des fonds publics, à hauteur de 10 millions d'euros, selon le projet de décret en cours d'examen devant le Conseil d'État.

En conclusion, concernant la phase de concertation préalable sur les grandes infrastructures, l'impact de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 est extrêmement limité, d'autant que la commande du Président de la République, exprimée lors de la conférence environnementale de novembre 2014, visait principalement les petits projets comme celui de Sivens qui, du fait des montants engagés, pouvaient échapper à toute procédure de concertation.

La deuxième partie de cette ordonnance vise, en aval de la concertation, la poursuite de la modernisation des enquêtes publiques. Elle s'inscrit dans le prolongement de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui avait déjà pour objet d'opérer un certain nombre de simplifications et de répondre à certaines critiques émises à l'encontre des enquêtes publiques. Je citerai notamment parmi les apports de cette loi la création de l'enquête publique unique, la possibilité de suspendre l'enquête ou d'effectuer une enquête complémentaire, sans nécessité de nommer un nouveau commissaire enquêteur. Je mentionnerai également la possibilité de dessaisir le commissaire enquêteur ou de réviser régulièrement les listes départementales des commissaires enquêteurs.

Il a ainsi été question, avec l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, de parachever le processus de modernisation des enquêtes publiques, en se focalisant essentiellement sur la dématérialisation. Cette dernière est en effet propice à une plus large participation de nos concitoyens, dont certains peuvent éprouver des difficultés pour se déplacer, rencontrer les différents intervenants ou avoir accès aux dossiers des enquêtes publiques. À l'heure du numérique, ces mesures nous semblent donc indispensables.

En outre, l'enquête publique peut être réduite à quinze jours pour les projets qui ne sont pas soumis à une évaluation environnementale.

La possibilité d'organiser une enquête publique unique est renforcée et peut porter, dans un souci d'éviter une multiplication d'enquêtes pour un même projet.

De nombreux groupes de travail ont participé à la rédaction de cette ordonnance du 3 août 2016, en examinant notamment l'opportunité ou non de maintenir systématiquement les enquêtes publiques. Ils ont d'abord considéré que la durée de l'enquête publique avait une incidence relativement limitée sur la durée des procédures, qui peuvent être extrêmement longues. Ils ont ensuite estimé que la présence du commissaire enquêteur, jouant ce rôle de tiers garant extérieur au projet, était un gage de transparence et constituait un élément important pour la légitimité et la qualité du travail de concertation

La réflexion a été très nourrie à ce sujet. Votre mission d'information a entendu différents acteurs concernés, dont votre collègue sénateur Alain Richard. Pour notre part, nous avons produit plusieurs rapports successifs avant l'élaboration de cette ordonnance. Un travail de concertation extrêmement important a été mené, par l'intermédiaire du Conseil national de la transition écologique, auprès de l'ensemble des parties prenantes, promoteurs, associations, etc.

Nous en avons conclu qu'il était temps de stabiliser le droit applicable, après la réforme de l'évaluation environnementale et de la participation du public, ou encore la création de l'autorisation environnementale unique. Nous devons maintenant aider et accompagner les services déconcentrés de l'État pour appliquer ces ordonnances et mettre en place les outils nécessaires. À ce propos, nous avons beaucoup travaillé à la réalisation de formations spécifiques. Les services déconcentrés de l'État ont dû, quant à eux, se réorganiser de façon importante.

C'est pourquoi il nous paraît sage d'appliquer les textes existants, de favoriser les bonnes pratiques et de partager les expériences. Les maîtres d'ouvrage eux-mêmes réclament une certaine stabilité législative et réglementaire en vue d'une bonne assimilation de ces réformes, de gains de temps et d'une meilleure gestion des coûts induits. Il est important que les nouvelles mesures de simplification se traduisent dans les faits, avant toute nouvelle évaluation ou retour d'expérience. Il nous sera ensuite possible de modifier les textes.

Les groupes de travail que j'ai mentionné ont donné lieu à d'âpres discussions et ont permis d'aboutir à un certain nombre de compromis fondés sur des bases relativement solides. Nous ne souhaitons pas les modifier de manière substantielle ; nous préférons accompagner l'ensemble des services et collectivités territoriales en leur qualité de maîtres d'ouvrage, ainsi que les acteurs privés qui devront se soumettre aux nouvelles règles.

Comme cela a été souligné dans le rapport de la commission présidée par Alain Richard, il est important de développer une culture de la participation du public, un savoir-faire, qui ne figurent pas forcément dans les textes. Au demeurant, nous avons collectivement travaillé à l'établissement d'une charte de la participation publiée en octobre 2016. Celle-ci repose, certes, sur le volontariat, mais elle a vocation à accompagner les maîtres d'ouvrage, dont la majorité d'entre eux mettent en œuvre de bonnes pratiques. Même si nous nous focalisons beaucoup sur les échecs, de nombreux projets d'infrastructure aboutissent et témoignent de la bonne volonté des acteurs concernés. Cette charte a vocation à constituer une communauté de bonnes pratiques, de comportements positifs, de favoriser l'écoute et les échanges en vue de trouver des solutions concrètes. J'ai mobilisé l'ensemble de mes services pour qu'ils s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement, à mes yeux plus opportune qu'une évolution de la réglementation.

M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). – Mon point de vue sera celui de l'utilisateur des textes applicables. La DGITM ou ses opérateurs sous tutelle, Voies navigables de France et SNCF Réseau par exemple, ont une longue expérience de la concertation du public.

Après un bref rappel de l'historique de la concertation, j'évoquerai le déroulement habituel des études de conception et des procédures de participation de nos projets ainsi que les implications assez faibles de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 sur les démarches déjà mises en place. Je conclurai en faisant le point sur les calendriers et la durée moyenne d'avancement des opérations.

La première circulaire relative à la participation du public dans la conception des infrastructures de transport a été prise en 1992 par Jean-Louis Bianco, alors ministre de l'équipement. Ont ensuite été adoptées la loi du 28 février 2002 ratifiant la convention d'Aarhus et la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 qui a créé de la Commission nationale du débat public (CNDP) telle que nous la connaissons jusqu'à aujourd'hui. Tous les porteurs de grands projets d'infrastructures ont vécu ces évolutions successives avec, je le crois, l'intime conviction que la concertation du public est un élément vital pour la réussite de la conduite du projet.

D'ailleurs, depuis fort longtemps, le code de l'urbanisme impose une concertation, dans la partie urbanisée des communes, pour les projets routiers d'un certain montant. Les directions départementales de l'équipement (DDE) avaient bien pris l'habitude d'utiliser cette concertation, y compris dans des zones où elle n'était pas réglementairement obligatoire, car cet outil paraissait important pour la connaissance des enjeux liés au territoire visé, la détection des blocages éventuels au projet et l'amélioration de celui-ci.

Comment sont conçus, aujourd'hui les projets d'infrastructures ? Quelles sont les procédures de participation du public ? J'évoquerai principalement les infrastructures routières, mais ces éléments peuvent aussi s'appliquer au ferroviaire, sous réserves de quelques différences juridiques.

En amont, c'est-à-dire avant l'enquête d'utilité publique, nous menons des études d'opportunité qui se déroulent en deux phases, conformément à une instruction technique et à une instruction gouvernementale d'avril 2014. Pour chaque projet, une commande est passée par l'administration centrale auprès du service déconcentré concerné.

La première phase des études d'opportunité a pour but de vérifier, très en amont, la pertinence du projet et de dégager ses modalités de réalisation.

Dès lors qu'il s'agit de projets importants – qui sont la plupart du temps référencés par le programme « Mobilité 21 » – la Commission

nationale du débat public est saisie. Cette saisine est assortie de l'organisation, ou non, d'un débat, de la constitution d'un dossier par le maître d'ouvrage, de la désignation d'une commission particulière du débat public, chargée de l'animation du débat et de l'élaboration du compte rendu, le bilan étant dressé, quant à lui, par le président de la CNDP. Surtout, à l'issue de ce débat, la maîtrise d'ouvrage rend une décision sur les suites qu'elle envisage de donner à son projet.

Lorsque les projets sont moins importants et qu'ils ne sont donc pas soumis à la Commission nationale du débat public, il est néanmoins préconisé dans l'instruction technique d'engager une concertation préalable qui, dans cette phase très en amont, est à géométrie variable : *a minima*, il est demandé aux services de procéder à une concertation institutionnelle, sous la conduite du préfet, avec les élus, les collectivités territoriales et les associations représentatives locales ; mais la concertation peut également être plus ouverte au public et s'apparenter à l'étude de la seconde phase.

Cette seconde phase débute dès qu'est retenue l'opportunité d'avancer sur un projet. Il s'agit de préparer le choix du projet qui sera soumis à l'enquête publique ; il convient ainsi de préciser les enjeux de l'opération, de présenter plusieurs familles de solutions répondant aux enjeux, de définir les objectifs et les éléments de programmes permettant de choisir la solution privilégiée pour l'enquête publique. Bien évidemment, ce choix est proposé au public sous la forme d'une analyse « multicritères » des différentes solutions étudiées. Cette phase existe aussi pour les grands projets, en général dans le cadre d'une concertation avec garant que la Commission nationale du débat public recommande à l'issue du débat public initial.

La concertation mise en œuvre par les services instructeurs a lieu pendant toute la durée des études. Elle est indispensable pour asseoir l'acceptabilité du projet, car elle permet d'informer régulièrement l'ensemble des acteurs. Elle constitue aussi une opportunité, pour le maître d'ouvrage, d'approfondir sa connaissance des enjeux et des contraintes liés au projet.

Cette concertation préalable s'inscrit clairement dans les obligations de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Elle présente donc, à nos yeux, un certain nombre de garanties, en répondant à une démarche d'information du public, mais aussi en assurant le recueil d'informations et de propositions. Elle s'appuie sur un dossier de concertation qui permet notamment de rappeler le cadre juridique du projet, ses objectifs, les modalités de la consultation, les enjeux du territoire, les objectifs du projet, les différentes solutions et l'analyse que nous avons conduite sur la solution préférentielle. Dans nos instructions, il est recommandé aux services de ne pas engager de concertation inférieure à un mois. Cette concertation fait l'objet d'un bilan, lui aussi formalisé, qui doit être joint à l'enquête d'utilité publique.

Dans la pratique, cette concertation peut s'inscrire dans trois cadres juridiques différents : la concertation avec garant recommandée par la Commission nationale du débat public sur les grands projets à l'issue d'un débat public, la concertation au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ou, tout simplement, au titre de l'article L. 121-16 du code de l'environnement qui permet, de fait, de dupliquer la concertation relevant de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme sur un territoire non urbanisé.

Après cette phase préalable, un travail important est nécessaire, pour lequel les efforts de concertation restent souhaitables jusqu'à la constitution du dossier de l'enquête publique à partir du projet retenu.

Compte tenu des éléments que je viens de vous décrire, je vous confirme, comme madame la commissaire générale au développement durable, les effets assez limités de l'ordonnance « participation » sur les modalités de la conduite de la concertation des grands projets d'infrastructures. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a d'ailleurs été étroitement associée, aux différents travaux ayant permis l'aboutissement de cette ordonnance. Les évolutions ont déjà été évoquées par madame la commissaire générale au développement durable. S'agissant du débat public, figure désormais dans les dossiers soumis à la CNDP ou portés à sa connaissance, la notion d'élargissement des autoroutes et des voies express. De plus, cette commission peut être saisie par 10 000 citoyens.

Enfin, la concertation avec garant après le débat public est systématisée, ce qui ne changera pas fondamentalement les choses, puisque d'une manière générale, la CNDP recommandait la présence de ce garant.

Pour le reste, un dispositif de concertation sera obligatoire pour tous les projets soumis à étude d'impact environnementale. À la marge, cela signifie peut-être que des projets, qui ne semblaient pas nécessiter une concertation très poussée mais dont le coût ou l'impact environnemental n'est pas négligeable, pourraient être concernés par le dispositif. Au demeurant, avec la modification du périmètre des dossiers soumis à étude d'impact, cette mesure devrait être assez marginale.

La déclaration d'intention par les maîtres d'ouvrage et l'exercice du droit d'initiative par les citoyens méritent une attention particulière car ils pourraient encourager les maîtres d'ouvrage à choisir systématiquement une concertation avec garant, y compris pour les opérations non soumises à débat public. Concrètement, il s'agirait ainsi d'éviter de perdre du temps avec une première concertation sans garant et d'être contraint d'engager une nouvelle obligation de concertation sous l'effet de l'initiative citoyenne.

En revanche, l'allongement de cinq à huit ans du délai de validité du débat public, c'est-à-dire du délai qui peut séparer le débat du lancement de l'enquête publique, est positif eu égard au cycle de vie réel des projets.

Le dispositif de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme nous semble à la fois souple et efficace. Les services le maîtrisent très bien. La question des redondances entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme est souvent posée : nous sommes persuadés qu'elles ne sont pas défavorables à la compréhension des textes.

J'évoquerai, enfin, la durée de conception et de réalisation des grands projets d'infrastructure soumis à débat public. J'ai examiné dix projets ferroviaires et sept projets routiers ; certains ont déjà été mis en service, d'autres le seront bientôt ou à une date encore indéterminée.

Pour les projets ferroviaires, le délai moyen entre la fin du débat public et la mise en service des équipements est de vingt ans ; en moyenne, onze ans séparent la fin du débat public de l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP), après quoi il faut encore neuf ans jusqu'à la mise en service.

Les projets routiers sont réalisés de manière un peu plus rapide : il se passe en moyenne seize ans entre la fin du débat public et la mise en service, dont neuf ans entre le débat public et la DUP. Le projet dont l'accomplissement aura été le plus rapide est la mise au statut autoroutier de la route Centre-Europe Atlantique ; le débat public a eu lieu en 2011, la DUP est attendue cette année, et on espère l'achèvement du projet à la fin de 2021, ce qui représentera un délai de onze ans.

Au-delà de ces grands projets, la variété des situations est telle qu'il est délicat de dresser une statistique. L'élargissement de la rocade de Bordeaux a fait l'objet d'une concertation selon les modalités de l'article L. 103 -2 du code de l'urbanisme en 2014 ; les travaux doivent commencer ce mois-ci, soit trois ans seulement après la concertation publique. À l'inverse, certains projets dont la DUP a été obtenue au début des années 2000 ne sont toujours pas entrés dans la phase de construction.

Les procédures de concertation sont indispensables à l'avancement des projets, et ne les retardent pas significativement ; les difficultés politiques et financières, mais surtout le nombre considérable et croissant de règles auxquelles les projets sont soumis jouent un rôle bien plus important. Je fais notamment référence à la contre-expertise socio-économique des investissements de l'État par le Commissariat général à l'investissement - prévue depuis 2013 - et l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) sur les concessions d'autoroute.

Par ailleurs, le renforcement de l'attention portée à l'environnement et à la biodiversité - dont témoigne la démarche « éviter, réduire, compenser », à laquelle nous adhérons sans réserve - augmente les difficultés : il est parfois très difficile de trouver le moyen de compenser plusieurs centaines d'hectares de boisement affectés par un projet. Des projets anciens se trouvent plus difficiles à mener par l'apparition de ces nouvelles règles.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les élus locaux sont persuadés qu'on les fait vivre dans un monde kafkaïen. Au fil des ans, des couches supplémentaires de procédure se sont empilées, compliquant les projets de création d'infrastructures ou de grands équipements publics. Partagez-vous ce constat ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Il est indéniable que l'attention portée aux impacts environnementaux, mais aussi les engagements internationaux et européens pris par la France ont conduit à considérablement augmenter, au cours de ces quinze dernières années, le nombre d'autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet. Nous sommes amenés à développer des méthodologies pour comprendre les effets de seuil produits par les impacts cumulés des différentes normes applicables.

L'administration n'a pas tout à fait pris la mesure de la nécessité d'internaliser cette complexité. En effet, nous avons largement fait reposer ces demandes supplémentaires sur la maîtrise d'ouvrage. Une autorisation administrative dépend de différents services au sein de l'administration ; or chaque service définit le périmètre des documents qu'il demande à la maîtrise d'ouvrage. Nous devons rendre ce processus moins complexe et plus transparent pour faciliter les démarches du maître d'ouvrage. Un système d'information plus performant est nécessaire. En règle générale, on demande plusieurs fois les mêmes documents au maître d'ouvrage, ce qui est ressenti comme un « harcèlement administratif ». Nous nous sommes attelés à la tâche sur ce point. La France s'est engagée, dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), pour la mise à disposition des études d'impact réalisées par les maîtres d'ouvrage, ce qui bénéficiera à tous. Notre démarche va plus loin encore : nous entendons mettre en relation de très nombreuses bases de données, pour que, lors de l'enquête publique, tous les documents pertinents soient disponibles sous format numérique, ce qui éviterait à l'administration de les demander à nouveau au maître d'ouvrage. Cela suppose de créer des liens entre de nombreux services au sein du ministère.

De la même manière, la séquence « éviter, réduire, compenser » représente une charge importante pour la maîtrise d'ouvrage, même s'il s'agit d'une nécessité environnementale. Nous mettons actuellement en place une grande plateforme qui cartographiera l'ensemble des lieux pour lesquels la compensation est mise en place ; elle doit ouvrir fin 2017.

On assigne trop souvent à la concertation une responsabilité qui n'est pas véritablement la sienne, que ce soit par facilité – parce que c'est la dernière obligation en date – ou encore parce qu'il s'agit d'un catalyseur de contestations. Néanmoins, il me semble que, si nous parvenions à soulager la maîtrise d'ouvrage sur le plan des procédures administratives, les crispations ressenties envers la concertation diminueraient.

L'ordonnance « participation » du 3 août 2016 permettra la mise en cohérence des processus de concertation. Un travail de simplification plus poussé n'en reste pas moins nécessaire. Cela nécessitera des moyens conséquents, car les infrastructures informationnelles sont onéreuses à mettre en place ; néanmoins, l'internalisation de cette complexité par l'administration peut aussi conduire à des gains substantiels pour la maîtrise d'ouvrage.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – A raison, vous avez mentionné, madame la commissaire générale, les responsabilités supplémentaires qui sont imposées au maître d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage est parfois faible ou déléguée, ce qui empêche de savoir clairement qui prend réellement les décisions. Cela est vrai pour des opérations menées tant par des collectivités territoriales que par l'État. En effet, il arrive que ce dernier ne soit en réalité qu'un « faux » maître d'ouvrage : il porte des opérations demandées par les élus locaux sans être pour autant en mesure de les financer par les voies classiques, ce qui donne lieu à des délégations ou à des concessions. *A contrario*, j'ai pu observer, dans le cas de la Société du Grand Paris, une maîtrise d'ouvrage très forte, bénéficiant d'un réel consensus politique et de procédures dérogatoires.

Comment mener des procédures de concertation exigeantes tout en renforçant le maître d'ouvrage ? Au risque de caricaturer, je poserai aussi la question suivante : ne faudrait-il pas, pour débloquer la situation, systématiser, pour certains projets, les législations *ad hoc* comme celle applicable à la Société du Grand Paris ? En somme, qu'est-ce qu'une bonne maîtrise d'ouvrage aujourd'hui ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Les maîtrises d'ouvrages sont extrêmement hétérogènes, et les maîtres d'ouvrage sont parfois désarçonnés face à la complexité des projets. Plusieurs cas peuvent se présenter. Certains maîtres d'ouvrage n'ont pas d'expérience, ou très peu ; la Commission nationale du débat public (CNDP) a mis en place un accompagnement pour les aider à constituer le dossier de maîtrise d'ouvrage. Si cela ne concerne que les projets qui entrent dans le champ de la CNDP, les résultats sont globalement positifs, hormis les cas d'insincérité flagrante des maîtres d'ouvrage qui ne souhaitent pas une concertation réelle avec la population.

Les projets plus modestes qui ne relèvent pas de la Commission nationale du débat public sont plus problématiques. Il faudrait que les maîtres d'ouvrage de ces projets bénéficient d'un meilleur conseil. Je rappelle d'ailleurs, qu'au cours des quinze dernières années, on a observé une professionnalisation croissante des cabinets de conseil spécialisés dans la concertation avec le public.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Vous voyez dans cette professionnalisation des prestations de conseil un point fort ; pour ma part, j'y vois un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage.

Qu'il s'agisse d'une délégation ou d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'élu perd en capacité de pilotage, et il n'y a plus de portage politique. La complexité des procédures conduit donc à un affaiblissement du maître d'ouvrage. Tel n'était pas le cas quand l'État pilotait l'ensemble de ces procédures pour son compte ou celui des collectivités territoriales.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Nous n'avons pas étudié les problèmes posés par l'évolution de la réglementation dans ce domaine. Je suis très sensible à la nécessité d'une vraie réflexion avec les maîtres d'ouvrage avant de faire évoluer encore les textes.

Le statut d'opération d'intérêt national (OIN) ne peut être appliqué qu'à de très gros projets. L'arsenal juridique nécessaire existe pour ceux-ci ; peut-être faudrait-il imaginer de nouveaux dispositifs d'appui aux petits maîtres d'ouvrage.

M. Michel Hersemul. – La maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui un exercice compliqué qui nécessite des compétences et des moyens financiers spécifiques.

Sur le domaine routier national, nous ne constatons pas un retrait de l'État. Sa maîtrise d'ouvrage s'exerce jusqu'à la déclaration d'utilité publique, même en cas de future concession de l'ouvrage à une société privée. C'est l'État qui conduit les débats publics, les concertations préalables et les déclarations d'utilité publique des autoroutes concédées. Le concessionnaire n'intervient qu'après l'appel d'offres, pour la réalisation des travaux. Une stabilisation des textes favoriserait évidemment leur appropriation par des maîtrises d'ouvrage moins dotées financièrement ou moins organisées. L'ordonnancement des procédures est trop souvent négligé par des maîtrises d'ouvrage faibles. Un bureau de conseil capable d'expliquer les démarches nécessaires au directeur des services techniques d'une collectivité territoriale ne peut que faciliter l'aboutissement effectif du projet.

Quant aux opérations d'intérêt national (OIN), ce qui est exceptionnel doit le rester. Le modèle de la Société du Grand Paris ne peut être appliqué à chaque projet.

M. Philippe Rogier, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques au commissariat général au développement durable. – Il me semble intéressant d'aborder les expérimentations relatives aux autorisations environnementales uniques. L'importance d'un accompagnement adapté des maîtres d'ouvrage durant la phase « amont » en est ressortie, notamment pour les porteurs de projet sans expérience préalable. Il faut que les services de l'État s'organisent pour répondre aux demandes des maîtres d'ouvrage d'une manière adaptée à leurs besoins, que ce soit en leur expliquant le déroulement des procédures, en les aidant à monter leur dossier ou, pour des porteurs de projet beaucoup

plus organisés, en convenant d'un calendrier de déroulement des opérations. Ainsi, l'État pourrait internaliser une partie de la complexité des différentes procédures administratives, de façon à ce que le porteur de projet appréhende au mieux les procédures auxquelles il est soumis.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Ne surestimons pas la capacité de l'État à accompagner ces porteurs de projet sur nos territoires ! L'ingénierie est devenue une denrée rare depuis que l'État l'a remontée à l'échelon régional, voire national.

Je souhaite revenir sur les différences, dans un projet, entre les procédures « amont » et « aval ». Le renforcement des procédures en amont, notamment des débats publics et des concertations préalables, est évident. En revanche, il n'y a pas eu, me semble-t-il, d'allègement des procédures en aval, et notamment des enquêtes publiques. Il devrait pourtant y avoir une logique d'équilibre des efforts. Quels seraient, selon vous, les moyens de simplifier les procédures en aval ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Ce sujet a fait l'objet d'après discussions au sein de la commission présidée par votre collègue Alain Richard. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi nous sommes aussi peu intervenus sur les procédures en aval.

Le premier facteur est le délai des procédures. Il se passe souvent plusieurs années entre l'élaboration d'un projet et l'enquête publique. On voit mal, dès lors, comment on pourrait se passer de cette dernière, qui constitue une procédure de concertation en aval. Second facteur, les enquêtes publiques ont été réformées en 2010 puis par l'ordonnance « participation » du 3 août 2016; il est donc un peu tôt pour faire encore évoluer la réglementation sur ce point.

En revanche, grâce à la dématérialisation des enquêtes publiques, des procédures plus courtes et plus légères peuvent être mises en place. L'ingénierie de la participation en ligne fonctionne aujourd'hui relativement bien. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs a conscience de la nécessité de s'équiper et de se former à ces évolutions technologiques.

Il faut reconnaître qu'il est possible, aujourd'hui, d'adapter les procédures de concertation et d'enquête publique de manière à ce qu'elles correspondent mieux aux enjeux réels. On a parfois besoin d'une procédure lourde, notamment quand il s'agit d'un projet contesté ; dans d'autres cas, les procédures peuvent être plus souples. D'un point de vue juridique, cette souplesse existe ; il faut simplement qu'elle soit activée.

Par ailleurs, le droit communautaire nous oblige à mettre en place des procédures de concertation. Les procédures minimales comme la procédure supplétive, qui prévoit une consultation en ligne de quinze jours, ne sont pas très lourdes. Les supprimer aurait créé un problème au regard de la réglementation européenne, mais aurait aussi envoyé un signal extrêmement contestable sur le plan du droit de l'environnement, alors que

le problème est plutôt dans la complexité interne de la procédure d'autorisation.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les citoyens comprennent-ils les documents du dossier d'enquête publique ? Certes, la transparence doit être totale mais ces documents restent très complexes. La réalisation systématique d'un résumé pédagogique et non technique du projet en 10 ou 20 pages serait-elle possible ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – C'est non seulement possible, mais indispensable, à l'heure où, avec Internet, l'information circule aisément.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Ce résumé dans le dossier d'enquête publique doit-il être rédigé par le commissaire enquêteur ou par le maître d'ouvrage ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Le rôle du commissaire enquêteur est d'aider le maître d'ouvrage à fournir un tel résumé, comme lorsque la CNDP le fait pour élaborer le dossier, pour construire et rendre intelligibles les documents de communication. C'est le rôle que doit jouer le commissaire enquêteur et que, par le passé, il n'a pas suffisamment rempli. Il est à l'évidence nécessaire d'insister pour qu'un tel résumé soit disponible en ligne sur une plateforme dédiée !

M. Philippe Rogier. – L'autorité environnementale a aussi, en la matière, son rôle à jouer : elle doit veiller à ce que le résumé non technique de l'étude d'impact soit non seulement complet, mais aussi compréhensible par le grand public. Bien souvent, le grand public ne lit que ce document ! L'un des rôles de l'autorité environnementale est de veiller à la lisibilité de ce document au moment de l'enquête publique. Le maître d'ouvrage le rédige, mais en suivant les recommandations de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, les textes en vigueur prévoient que, lors de l'enquête publique, les documents doivent être accessibles par Internet, mais aussi, en un lieu au moins, en version papier. Enfin, un poste informatique dédié doit être aménagé dans un lieu public.

Depuis la réforme d'août 2016, lorsque plusieurs communes sont concernées par une enquête publique, il est autorisé que l'une d'entre elles seulement conserve le dossier complet, le résumé non technique étant disponible en ligne. Cette souplesse évite d'avoir à rendre accessible dans chaque commune un dossier illisible.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous évoquez l'autorité environnementale. Commissariat général au développement durable, autorité environnementale : s'agit-il de deux instances distinctes ?

M. Philippe Rogier. – La fonction d'autorité environnementale, qui donne un avis sur les études d'impact, est exercée par le conseil général de

l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui est un service d'inspection ministérielle.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - N'avez-vous pas le sentiment que, par l'avis de l'autorité environnementale et celui du commissariat général à l'investissement, l'État est parvenu à verrouiller de nouveau les dispositifs de réalisation d'infrastructures sur le territoire, revenant aux temps anciens ? Ces procédures sont, en outre, non contradictoires.

M. Michel Hersemul. - L'avis du commissariat général à l'investissement ne s'applique qu'aux investissements de l'État, et non aux opérations des collectivités territoriales. Seul l'avis de l'autorité environnementale est donc en question s'agissant de ces dernières.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. - La question de l'indépendance de l'autorité environnementale a fait l'objet d'après discussions ces deux dernières années. Notre exigence, en l'espèce, est extrêmement forte, conformément à l'avis motivé émanant de la Commission européenne.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), autorité environnementale responsable des projets nationaux, travaille en toute indépendance, même si, depuis le point de vue de Sirius, on peut toujours dire qu'il se confond avec l'État. Certes, il ne s'agit pas d'une autorité administrative indépendante, mais d'un service d'inspection. Néanmoins, les personnalités qui le composent donnent un avis très technique et son fonctionnement est totalement découplé des strates administratives.

Concernant l'autorité environnementale dans les territoires, elle a été réformée, à la suite de la publication d'un avis motivé de la Commission européenne. Le dispositif devra être évalué prochainement.

En tout état de cause, l'autorité environnementale a gagné en indépendance ; l'enjeu était extrêmement fort dans le contexte du drame du barrage de Sivens. Le CGEDD est constitué de personnalités indépendantes sur lesquelles nous n'avons pas de prise. Son bon fonctionnement et sa légitimité ne seront assurés qu'à ce prix ; à défaut de telles garanties d'indépendance, il y a fort à parier que les contentieux ou manifestations plus ou moins violentes se multiplieront.

M. Philippe Rogier. - Ce qui est en jeu, c'est la transparence de la décision publique. La vocation de cet avis de l'autorité environnementale est d'éclairer le public et le maître d'ouvrage ; à l'issue de cette procédure, ce dernier peut revoir son projet ou compléter son étude d'impact pour tenir compte des observations formulées. En définitive, l'objectif est que la décision du maître d'ouvrage tienne compte de cet avis, ainsi que des autres enjeux liés au projet. Néanmoins, l'avis ne s'impose pas nécessairement et il n'a pas vocation à faire obstacle à la réalisation du projet même s'il est critique. Il doit permettre de l'améliorer.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Une des observations formulées par des porteurs de projet porte sur la difficile articulation des concertations relatives, respectivement, au code de l'environnement et au code de l'urbanisme. Sans imaginer la création d'une réglementation unique – dont certains rêvent –, où en est-on, concrètement, du travail de coordination entre les deux codes ? Peut-on imaginer œuvrer en cette matière ou est-il hors de question, du point de vue des services de l'État, de mettre fin à cette « bipartition » normative ?

M. Philippe Rogier. – Le dispositif prévu dans l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, qui découle du travail de la commission Richard, consiste à compléter les règles existantes.

Avant que l'ordonnance soit prise, pour les très grands projets, le code de l'environnement prévoyait déjà l'organisation par la CNDP d'un débat public ou d'une concertation préalable ; la concertation au titre du code de l'urbanisme, quant à elle, s'appliquait à un certain nombre de projets, essentiellement en milieu urbain. Certains projets faisaient donc déjà l'objet d'une concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme et d'un débat public prévu par le code de l'environnement.

La commission Richard a identifié les autres projets qui pouvaient mériter de donner lieu à une concertation. L'ordonnance prise en août dernier traite de ces autres projets, qui entrent dans le champ de la concertation préalable introduite dans le code de l'environnement et qui ne relèvent ni de la CNDP ni de la concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme.

La concertation prévue par le code de l'urbanisme est appréciée par certains maîtres d'ouvrage, critiquée par d'autres ; quoi qu'il en soit, il est apparu pertinent de ne pas la modifier. En revanche, des « trous » existaient en matière de concertation du public sur certains projets. L'ordonnance d'août 2016 était précisément dédiée à les combler.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Par ailleurs, l'habilitation de l'article 106 de la loi « Macron » du 6 août 2015, de laquelle est issue l'ordonnance « participation », ne nous permettait pas de modifier ces règles du droit de l'urbanisme.

Néanmoins, en tant qu'usager, il est parfois difficile de comprendre pourquoi des procédures différentes s'appliquent suivant qu'un bâtiment est construit en ville ou en pleine campagne. On peut donc bel et bien parler, en la matière, d'un tropisme administratif.

Les discussions que nous avons eues au sein de la commission Richard ont révélé de la part des maîtres d'ouvrage une certaine réticence à homogénéiser les codes de l'environnement et de l'urbanisme. Leur impression était qu'ils risquaient de perdre en souplesse, notamment en ce qui concerne le droit de l'urbanisme. Le conservatisme est partout, côté administration et côté maîtrise d'ouvrage !

Nous aurions pu imaginer l'élaboration d'un système simplifié ; du point de vue de l'usager, c'eût été légitime. Mais la familiarité des maîtres d'ouvrage avec la procédure actuelle de concertation issue du code de l'urbanisme, renforcée par l'habitude des services ministériels, nous a conduits à renoncer à cette logique.

Nous avons néanmoins tenté de répondre en partie à ce problème d'articulation en travaillant sur la charte de la participation, laquelle a vocation à embrasser les questions environnementales et urbanistiques dans leur ensemble. Notre raisonnement a été le suivant : si nous pouvons promouvoir par les usages ce que nous ne pouvons promouvoir par le droit, peut-être parviendrons-nous, un jour - qui sait ? - à un rapprochement des procédures.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - Vous êtes une adepte de la « *soft law* » !

M. Michel Hersemul. - Mon éclairage sera un peu différent. Admettons que la concertation du public soit bien faite, que le dossier du projet soit fiable, que les enjeux soient posés, que le citoyen puisse donner son avis ; alors ce dernier se moquera de savoir si c'est l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme qui s'applique ou un autre texte ! En matière d'accompagnement juridique de la concertation, la souplesse dudit article nous paraissait vertueuse.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. - Je suis tout à fait d'accord. Il existe quand même une certaine réticence, du côté des parties prenantes, et non de l'administration, à l'idée de modifier de manière substantielle la concertation du droit de l'urbanisme. La simplification ne passe pas nécessairement par le seul volet juridique ; elle est peut-être davantage à chercher dans les pratiques. Personne, si ce n'est les associations et certains usagers, ne voulait d'un rapprochement juridique, ni l'administration ni la maîtrise d'ouvrage.

M. Philippe Rogier. - Juridiquement, les plans et programmes qui ne faisaient pas l'objet d'une concertation préalable sont entrés dans le champ de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016. Il s'agissait d'une demande forte émanant des porteurs de projets eux-mêmes et des associations. La planification est le bon moyen pour discuter des options, des orientations, de l'opportunité des projets.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. - Des inquiétudes croissantes s'expriment concernant les délais, en termes de procédures d'expropriation et de risques de demandes de rétrocession sur les biens expropriés. L'allongement des délais des opérations est certes nécessaire à la bonne tenue du débat public, mais quelles sont ses conséquences sur le délai s'appliquant aux demandes de rétrocession consécutives à une expropriation ?

Par ailleurs, s'agissant des autorisations environnementales uniques, ce dispositif fonctionne-t-il ? Le délai de 9 mois, fixé par l'ordonnance du 26 janvier 2017, est-il ou non réaliste ? D'autres autorisations, dites sectorielles, auraient-elles vocation à intégrer l'autorisation unique ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – L'entrée en vigueur de l'autorisation unique est très récente. Nous organiserons un retour d'expérience.

Nous avons essayé de tirer les conséquences d'une première expérimentation, qui a donné lieu à l'ordonnance à laquelle vous faites référence. S'agissant du délai de 9 mois, c'était vraiment le minimum pour les services de l'État.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Dont acte, ce délai me semble d'ailleurs très court !

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – L'expérimentation nous laisse penser qu'il est possible de le tenir.

Nous avons intégré les permis de construire dans l'autorisation environnementale unique pour les éoliennes mais nous n'avons pas pu aller au-delà.

M. Philippe Rogier. – Deux expérimentations ont été mises en œuvre sur l'autorisation environnementale unique ; elles ont été évaluées après deux ans par un rapport administratif que je peux vous communiquer. Un rapport a également été remis par le préfet Jean-Pierre Duport, qui présidait un groupe de travail sur la question. L'ordonnance instaurant l'autorisation environnementale unique est fondée sur les recommandations de ces deux rapports.

M. Henri Cabanel, président. – Vous avez parlé d'étude d'impact environnemental. Quel est le contenu de ce document ?

Vu les délais de réalisation des projets, au cours desquels un changement de biotope, sur le territoire concerné, est toujours envisageable, est-il possible d'actualiser l'étude d'impact ? Un exemple : dans mon département, un projet d'installation photovoltaïque est à l'étude depuis une dizaine d'années ...

M. Philippe Rogier. – Vous êtes dans la moyenne, monsieur le président !

M. Henri Cabanel, président. – ... entre-temps, une espèce protégée a été repérée dans la région, l'aigle de Bonelli. Par définition, l'étude d'impact n'en tient pas compte.

M. Michel Hersemul. – L'importance de l'enjeu de biodiversité rend nécessaire la réalisation d'enquêtes faune-flore sur des périodes couvrant une année. Il est clair que plus la réalisation de l'étude d'impact est proche

de la réalisation effective des travaux, plus le risque que vous évoquez diminue.

Il arrive que les collectivités territoriales rencontrent ce genre de difficultés : modifier le tracé de leur projet d'infrastructure, c'est modifier le dispositif d'assainissement et de rejet des eaux dans les milieux, donc remettre en cause les dossiers « loi sur l'eau » et « espèces protégées ».

Par ailleurs, à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, nous sommes extrêmement attachés à l'idée suivante : lorsqu'une opération est déclarée d'utilité publique, c'est au regard d'un bilan global coûts-avantages réalisé sur une zone plus large que le tracé envisagé, ce qui ne préjuge pas d'un approfondissement ultérieur des détails du projet. Cela correspond à la technique des « fuseaux ». Je pense que cette latitude est tout à fait bénéfique en vue d'une optimisation de l'opération. Après tout, si l'on découvre un site archéologique sur la partie Ouest du fuseau, on se rabattra sur la partie Est, sans avoir à fournir une nouvelle étude d'impact ! Avant l'autorisation environnementale unique – nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le commissariat général au développement durable sur ce sujet –, nous avons l'avantage de pouvoir présenter une succession d'autorisations, cohérentes entre elles et répondant aux problèmes au fur et à mesure de l'avancement du projet. Après discussions, nous avons obtenu plus de souplesse dans la mise en œuvre de l'autorisation environnementale unique. En effet, il est inimaginable que, sur une infrastructure longue de plus de 50 kilomètres, on puisse d'un seul coup présenter un projet définitif qui soit irréprochable sur tous les points. Grâce à quelques mesures plus souples, par exemple, il est possible d'obtenir, pour le déroulement d'un chantier, une autorisation environnementale portant uniquement sur les espèces protégées. C'est le cas lorsque des fouilles archéologiques se révèlent incompatibles avec la préservation d'espèces éventuellement présentes, mais que les zones concernées par le projet n'ont pas encore été définies avec exactitude.

Si le projet est vraiment remis en cause par l'existence d'un enjeu environnemental qui n'avait pas été pris en compte, je ne dispose pas de solution. Pour ce qui est de l'autoroute Le Mans-Laval, à cause du scarabée pique-prune, le chantier a été arrêté un certain temps afin de trouver des solutions alternatives. Il a donc fallu progresser pour faire aboutir l'opération ; mais c'est le risque du maître d'ouvrage. Aujourd'hui, aucune procédure ne garantit contre ce genre de difficulté. Pour évoquer le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, une espèce protégée, le campagnol amphibie, s'est invitée très tardivement dans les discussions...

M. Philippe Rogier. – La question n'est pas seulement celle de l'étude d'impact environnementale. En effet, certains projets ne sont pas soumis à étude d'impact mais nécessite une dérogation sur les espèces protégées.

Le cas qu'a cité Michel Hersemul est celui d'un projet qui s'étale dans la durée parce que l'on ne peut pas faire autrement : après une première étape avec le débat public, intervient la déclaration d'utilité publique ; le projet et les études s'affinent au fur et à mesure. Par conséquent, la démarche d'actualisation de l'étude d'impact permet de traiter l'ensemble des conséquences lorsque cela est possible.

Sur un projet, il faut éviter de formuler à un moment donné une demande d'autorisation qui nécessiterait des autorisations ultérieures. Il vaut mieux les regrouper comme la dérogation sur les espèces protégées, qui fait partie de celles intégrées dans l'autorisation environnementale. Le traitement de ces problématiques dans une autorisation administrative unique n'exclut pas qu'un évènement ultérieur conduise à modifier l'autorisation initiale. Mais en principe, avec l'autorisation environnementale, la demande porte sur l'ensemble des aspects visés et permet à la fois de traiter tous les impacts et d'éviter des autorisations successives susceptibles de soulever des difficultés.

M. Henri Cabanel, président. – Est-il possible d'évaluer le coût des différents instruments de concertation et d'information pour le maître d'ouvrage ?

M. Laurence Monnoyer-Smith. – Cette évaluation est assez aisée pour les débats publics. Elle est plus difficile pour le reste, car nous n'avons pas accès à toutes les données.

Le coût du débat public est relativement fixe par rapport au coût total du projet. Il s'élève à près de 500 000 euros pour les plus petits débats et peut atteindre 1 million d'euros pour les débats nationaux importants, y compris pour les débats ferroviaires concernant les longs tracés. Le débat public le plus cher portait sur les nanotechnologies en 2009, mais la comparaison est délicate, car il s'agissait en réalité d'un débat de société.

La CNDP réalise des efforts considérables pour diminuer ces coûts. En outre, le dispositif de financement du débat public a été modifié dans l'ordonnance, comme cela était réclamé par la maîtrise d'ouvrage depuis très longtemps. Jusqu'à présent, les commissions particulières du débat public étaient financées par la maîtrise d'ouvrage, ce qui semblait quelque peu hétérodoxe. Désormais, le financement sera prévu directement par la CNDP, ce qui favorisera des économies d'échelle et la signature de marchés publics.

500 000 euros n'est pas un coût anormalement élevé, puisque tout est compté dans ce prix, pour un processus qui s'étale durant près d'une année, dont quatre mois pour le débat public en tant que tel. En moyenne, il faut plutôt compter de 700 000 à 800 000 euros pour les débats publics, qui restent réservés aux très gros projets.

Concernant les concertations préalables que nous évoquions au début de l'audition, qui nécessitent un site internet, quelques salles de réunion et un peu d'ingénierie participative, les coûts sont beaucoup plus

raisonnables, de l'ordre de 50 000 euros pour une concertation minimale que le maître d'ouvrage souhaite mettre en place dans une petite infrastructure. SNCF réseau met en place des concertations « post-débat public » pour un coût unitaire d'environ 150 000 euros.

M. Henri Cabanel, président. – Monsieur Hersemul, vous avez parlé des délais à partir de la fin des débats publics jusqu'à la réalisation du projet, à savoir vingt ans pour les infrastructures ferroviaires et seize ans pour les infrastructures routières. Vous avez cité le délai de onze ans, le plus court qui ait été enregistré. J'ai bien compris que vous ne vouliez plus user de la législation pour faire évoluer les procédures et les outils existants ; vous préférez veiller à ce que les acteurs s'approprient ces mécanismes. Toutefois, l'un de vos objectifs est-il de diminuer ces délais ?

M. Michel Hersemul. – Pour faire mien cet objectif, il faudrait que je sois en mesure de maîtriser un certain nombre de difficultés inhérentes à ces situations. Malheureusement, certaines d'entre elles sont d'ordre politique ou financier, ce qui limite parfois les leviers d'action de l'administration.

J'ai évoqué la route Centre-Europe Atlantique. Depuis de longues années, nous étudions le projet d'une route deux fois deux voies pour un itinéraire très accidentogène. En la matière, nous, administration, avons mis les moyens pour avancer mais nous dépendons de choix politiques et financiers. En l'espèce, nous sommes satisfaits de constater que ce projet pourrait être réalisé à court terme.

Je pourrais également citer le contournement Est de la ville de Rouen, dont le débat public date de 2005. L'enquête publique n'a été achevée que l'an dernier, après presque douze ans d'efforts constants de l'administration. La déclaration d'utilité publique devrait être bientôt publiée mais reconnaissons que nous ne disposons pas de tous les leviers pour agir.

M. Henri Cabanel, président. – Madame la commissaire générale au développement durable, vous avez écrit dans un article de doctrine que la participation en ligne était révélatrice d'une évolution des pratiques politiques. Qu'entendez-vous par là ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Comme je l'ai expliqué dans cet article, nous accédons aujourd'hui à de nouveaux outils numériques. Nous assistons également à l'évolution de la capacité et des méthodes d'intervention dans l'espace public, avec de nouvelles formes de collectifs qui ne sont pas forcément des organisations classiques ou syndicales comme autrefois.

Ces nouvelles formes d'intervention sont symptomatiques d'un nouveau rapport au politique, qui s'inscrit dans la culture numérique. Cette participation des citoyens en ligne est en congruence avec l'évolution des pratiques et des appétences des politiques, qui répondent désormais par le réseau et par une forme d'immédiateté ou d'interpellation. Hormis les

réseaux sociaux, qui méritent un traitement particulier, les formes d'interventions sur les questions politiques passent parfois par des forums, comme ces parents qui discutent de la santé de leurs enfants et s'interrogent sur la nécessité ou non de les faire vacciner. Est-ce de la participation politique ? C'est possible.

**Audition conjointe de Mme Maryvonne de Saint Pulgent,
présidente de la section du rapport et des études, et de M. Philippe Martin,
président de la section des travaux publics, du Conseil d'État**

(Mercredi 8 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous recevons deux présidents de section au Conseil d'État : Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, qui prépare le rapport public et coordonne les différentes études du Conseil d'État ; M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics, qui examine les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs à la protection de l'environnement, à l'urbanisme et aux transports.

Nous aborderons principalement au cours de l'audition, deux sujets examinés par notre mission d'information : la méthode d'élaboration de la norme, problématique notamment traitée par le rapport public du Conseil d'État de 2016 relatif à la simplification et à la qualité du droit ; les dispositions du code de l'environnement et du code de l'urbanisme applicables aux grands projets d'infrastructures et d'équipements.

Cette audition, ouverte au public et à la presse, fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu écrit.

M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État. – La section des travaux publics a examiné l'ordonnance du 26 janvier 2017 sur l'autorisation environnementale unique, les deux ordonnances du 3 août 2016 sur la participation du public et l'évaluation environnementale, l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation locale des électeurs en matière d'environnement. Nous examinons également des projets et plans-programmes, selon la terminologie communautaire, comme les déclarations d'utilité publique des grandes infrastructures ou des schémas directeurs territoriaux, par exemple celui de la région Île-de-France.

J'aborderai tout d'abord la modernisation des outils de la participation du public. Le numérique ouvre un potentiel de modernisation considérable de ces mécanismes. Le succès de la consultation numérique n'est toutefois pas garanti d'avance : tout dépend de l'intérêt du public pour tel ou tel sujet. Ainsi, celle organisée sur certains textes réglementaires donne lieu à un nombre très faible de contributions, parfois deux ou trois, qui peuvent émaner de professionnels intéressés économiquement par les projets. Il ne faut pas croire que l'utilisation du numérique garantit une participation massive du public.

L'ordonnance « participation » du 3 août 2016 a renforcé le recours au numérique dans l'enquête publique et dans les procédures alternatives à cette dernière. Cette extension apparaît mesurée à ce stade. Pour l'avenir, on peut se demander quelle sera l'ampleur de l'extension du numérique, avec l'éventuel remplacement de réunions publiques par de tels dispositifs. Je m'interroge sur la faisabilité d'un tel remplacement, notamment dans les zones traversées par une infrastructure linéaire, comme la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse. Je vois mal comment l'on y parviendrait. Il me semble que la population de ces zones doit pouvoir échanger, par une rencontre physique, avec des personnes chargées de les écouter et de faire une synthèse.

Ce doute sur la possibilité d'un remplacement total des dispositifs présents par le numérique se double d'une interrogation sur le périmètre des enquêtes publiques, problématique très liée à l'impact physique de l'infrastructure. Pour les infrastructures linéaires, on retient les communes traversées. Pour un grand aéroport, ce périmètre est plus compliqué à définir.

Par analogie, la question s'est posée dans l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation des électeurs, texte mis en œuvre dans le cas de Notre-Dame des Landes. Le périmètre de la consultation a été « calé » sur celui de l'enquête publique. Quel serait le périmètre d'une consultation entièrement numérique, à laquelle l'on pourrait contribuer depuis n'importe quelle région de France ou de n'importe quel pays européen ? La notion de périmètre a-t-elle encore un sens si l'on bascule vers le « tout-numérique » ?

J'en viens à l'arbitrage, en matière d'infrastructures, entre la simplification et la juxtaposition des outils. Les pouvoirs publics cherchent un équilibre adéquat entre la simplicité des procédures pour les porteurs de projets, d'une part, et l'effectivité de la participation du public, d'autre part. Cette réflexion, au cœur des rapports Dupont et Richard ainsi que de l'élaboration de l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, porte sur la « remontée » de la participation vers des phases plus en amont d'un projet ou d'un schéma. On constate également une tentation de multiplier les outils de participation à chaque étape du projet. L'ordonnance précitée comporte ainsi des outils optionnels, des outils optionnels avec validation publique et des outils obligatoires. Cette variété d'instruments peut inciter à les multiplier en pratique, ce qui peut poser question. Il n'est pas facile de concilier la simplification des procédures et l'effectivité de la participation du public. L'exercice récent, à la recherche d'un point d'équilibre, a laissé subsister une très grande juxtaposition des outils. Je ne dis pas que certains d'entre eux doivent disparaître, mais je constate que nous sommes en phase de diversification des dispositifs et que cette évolution n'a pas totalement abouti dans le sens de la simplification.

Faudrait-il fusionner des procédures qui ont été conçues comme distinctes ? Alléger les phases aval, notamment celles qui sont les plus

proches de la définition finale du projet, comme l'enquête publique ? Je suis un peu perplexe sur la possibilité de se passer de certains instruments de la phase aval, qui conservent une utilité eu égard notamment à l'expropriation. Cette dernière entraîne, en effet, des contraintes très fortes sur les intéressés et nécessite de recueillir et d'analyser leur avis.

La problématique de la juxtaposition des actes d'autorisation et des procédures a été révélée par l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la consultation des électeurs pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. À quel moment insérer une telle consultation dans le processus d'autorisation ? Il y avait un débat sur l'antériorité ou la postériorité de la consultation par rapport à la déclaration d'utilité publique (DUP), où l'on a pris conscience de la multiplicité et de l'éclatement des actes d'autorisation de grands projets en droit français : la DUP, acte obligatoire pour l'expropriation, ne rassemble pas pour autant toutes les problématiques d'autorisation ; la famille des autorisations environnementales, très variées, relatives à l'eau, au bruit, aux installations classées, aux espèces protégées, au défrichement, etc. que l'ordonnance du 26 janvier 2017 s'efforce de regrouper ou au moins de coordonner ; viennent aussi les autorisations d'urbanisme, relevant d'une branche du droit distincte, mais nécessaires pour les projets. Chaque procédure ainsi juxtaposée a été conçue en fonction de la préparation d'un acte administratif précis.

La question se pose aussi d'un éventuel regroupement des actes. L'ordonnance du 26 janvier 2017 y a pourvu, en matière d'environnement, avec l'autorisation environnementale unique. Elle a laissé de côté l'urbanisme, sauf pour les éoliennes terrestres. Cela peut s'expliquer par les différences entre droits de l'environnement et de l'urbanisme.

Une autre question appellerait une réflexion approfondie : quel degré de liens faut-il avoir entre les outils de participation et un acte administratif précis ? Pourrait-on regrouper ces actes ? Pourrait-on concevoir une phase de participation unifiée, qui pourrait être utile pour des actes administratifs ultérieurs ? On sortirait ainsi d'un système caractérisé historiquement par le lien entre des actes préparatoires et un acte administratif final. C'est un vaste chantier.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. – Le Conseil d'État avait consacré son étude de 2011, intitulée « Consulter autrement, participer effectivement », à la participation et à la consultation du public. À quoi sert cette participation ? J'y vois deux objectifs assez différents, même s'ils paraissent se conforter l'un l'autre. Le premier, abondamment évoqué lors de vos précédentes auditions, consiste à pallier les défauts de la démocratie représentative ou à la soutenir. Le deuxième est d'avoir recours à la participation du public pour garantir une meilleure qualité du droit. Ces deux objectifs complémentaires peuvent aboutir à des résultats différents. Je m'attacherai au deuxième, que nous avons traité dans notre étude de 2015

sur l'action économique des personnes publiques et dans notre étude de 2016 sur la simplification et la qualité du droit.

Le Conseil d'État s'est convaincu, au fil de ses travaux de conseil de l'auteur de la norme, que la participation du public, mais pas à n'importe quel moment ni avec n'importe quel moyen, pouvait concourir à la qualité de la norme et de la décision publique. Parmi les mesures que nous avons recommandées à cet égard, figure la consultation des destinataires de la norme, et non pas de l'ensemble du public.

Dans une précédente étude, nous avons recommandé de réaliser des études d'impact préalables, ce qui a conduit à la réforme constitutionnelle de 2008. Les résultats sont toutefois peu satisfaisants : ils ne correspondent pas, en tout état de cause, à ceux que nous attendions. La première difficulté tient au moment auquel on procède aux études d'impact : livrées très tardivement au Conseil d'État, elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée. La deuxième difficulté vient de l'absence de contrôle externe sur la qualité de l'étude d'impact, faite par l'administration qui prépare la norme. Troisième motif d'inquiétude : l'absence de confrontation systématique aux destinataires de la norme, à l'exception notable des collectivités territoriales, grâce au conseil national d'évaluation des normes, organe issu d'une initiative parlementaire et non gouvernementale. Enfin, le champ de l'étude d'impact est insuffisant, puisque de nombreux textes y échappent.

D'où les remèdes que nous avons préconisés et, d'abord, éviter les contournements, c'est-à-dire élargir le champ des études d'impact au-delà de l'obligation prévue par la Constitution, qui ne concerne, aujourd'hui, que les projets de loi avant leur dépôt au Parlement. Nous considérons qu'il faudrait étendre les études d'impact aux amendements significatifs, notamment lorsqu'ils sont déposés par le gouvernement. Nous recommandons aussi au Parlement de se doter d'une instance d'évaluation de l'impact des amendements parlementaires. Au-delà, nous estimons nécessaire d'étendre les études d'impact aux ordonnances, en sachant que, sur recommandation du Conseil d'État, des évaluations préalables sont faites par le Gouvernement pour les mesures réglementaires, en vertu de circulaires. Nous n'avons pas préconisé de modification de la loi organique du 15 avril 2009 relative aux études d'impact ou de la Constitution, mais recommandé des bonnes pratiques, en comptant sur la bonne volonté de l'exécutif et du législatif.

Ensuite, en reprenant une mesure envisagée lors de la création de l'étude d'impact, nous recommandons de créer une étude d'option (« faut-il une norme nouvelle ? »), distincte de l'étude d'impact proprement dite. Nous préconisons qu'une décision politique soit prise par le Premier ministre, au moment de l'étude d'option, sur la nécessité de recourir à une nouvelle norme.

Nous préconisons également de faire certifier l'étude d'impact par une instance experte, indépendante du Gouvernement, et de publier cette certification. Nous nous sommes penchés en détail sur la composition d'une telle instance : il y a suffisamment d'expertise indépendante au sein des pouvoirs publics pour que ce comité puisse être réuni et statuer dans les meilleurs délais.

Il conviendrait de confronter l'étude d'impact à tous les destinataires de la norme et donc élargir le conseil national d'évaluation des normes aux autres destinataires que les collectivités territoriales. Nous préconisons trois collègues. Outre celui des collectivités territoriales, celui des entreprises, en reprenant le conseil de simplification des entreprises, créé par une décision gouvernementale et consulté de façon facultative, et celui des usagers, dont la composition est la question la plus difficile à régler.

Enfin, le Conseil d'État s'est engagé à tirer des conséquences beaucoup plus sévères d'une étude d'impact insuffisante : il va le faire, voire il l'a déjà fait. Nous avons aussi fait observer qu'une bonne évaluation préalable de la norme reposait sur l'évaluation de l'état du droit : l'évaluation *ex ante* de la nouvelle norme sera d'autant meilleure que l'évaluation *ex post* de celle en vigueur aura été faite, discutée, commentée et soumise, elle aussi, aux destinataires de la norme, afin de dresser un diagnostic de son efficacité et de ses résultats, préalablement à la décision de faire évoluer le droit ; et ce diagnostic lui-même doit être soumis à une participation des usagers. Cela permet de répondre à une observation du professeur Marcel Gauchet lors de son audition devant votre mission d'information, selon laquelle il convient de lancer un diagnostic partagé des problèmes avant l'élaboration d'une norme. Je suis tout à fait d'accord et c'est pourquoi nous avons beaucoup insisté sur cette recommandation : il ne faut identifier une solution qu'après avoir diagnostiqué le problème.

C'est aussi pourquoi il faut consulter les usagers, qui utilisent la norme et la subissent, et non pas le public, le citoyen ou l'électeur.

Faut-il généraliser la consultation numérique ouverte ? Je me réfère aux déclarations d'Axelle Lemaire à propos de celle qui a été faite sur la loi « République numérique » du 6 octobre 2016 : c'est un travail considérable, qui mobilise des énergies elles aussi considérables et dont l'efficacité n'a pas été mesurée...

M. Henri Cabanel, président. – Ni les coûts...

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – Concernant surtout l'efficacité, qu'en pensent ceux qui ont été consultés ? Le public, heureux de donner son avis, veut surtout savoir si celui-ci a été pris en compte, ce qui a été repris et ce qui ne l'a pas été, ainsi que les raisons de ce choix. La consultation numérique ouverte complique considérablement l'exercice de restitution au public des avis qu'il a donnés.

Marcel Gauchet a aussi justement souligné que la règle de la majorité est de moins en moins acceptée aujourd'hui. De plus en plus, nos concitoyens souhaitent que le décisionnaire puisse donner satisfaction à tous les avis exprimés. En pratique, c'est extrêmement difficile, car il y a des choix à faire et c'est pourquoi la consultation numérique, non seulement ne doit pas être généralisée, mais ne doit être utilisée, à mon sens, qu'avec précaution. À cette considération personnelle, j'ajoute que nous avons identifié un problème juridique lié à la consultation numérique ouverte, en ce qu'elle se substituerait à toutes les autres consultations pertinentes. Le Conseil d'État a ainsi estimé que, même lorsqu'une consultation ouverte est organisée, les consultations spécifiques prévues par la loi doivent être maintenues. Ce motif juridique est un frein supplémentaire à la généralisation de ce dispositif numérique.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La complexité, réelle ou non, des procédures destinées à mettre en œuvre de grandes infrastructures est ressentie par des maîtres d'ouvrage publics ou privés comme une accumulation de normes successives, où le jeu est déséquilibré à leur préjudice. Cette position vous paraît-elle justifiée ou souhaitez-vous la nuancer ?

M. Philippe Martin. – On n'échappe pas à une conciliation entre le souhait des maîtres d'ouvrage de ne pas voir leur projet indûment retardé et celui du public ou d'associations de défense de l'environnement de s'assurer que la création de l'infrastructure est précédée d'une réflexion approfondie et d'un débat. Les outils utilisés pour protéger les intérêts en jeu, et notamment les intérêts environnementaux, sont-ils proportionnés à cette nécessité ? La protection de l'environnement est un objectif d'intérêt public majeur et la charte de l'environnement a valeur constitutionnelle depuis 2005. Les directives européennes nous obligent également à mettre en œuvre certains mécanismes de vérification, d'évaluation et de protection.

Quelle est l'évolution de notre droit à cet égard ? Je suis frappé par la sédimentation des régimes juridiques au fil des ans. Notre droit administratif est bâti par rapport à des actes précis, selon des législations indépendantes entre elles. De cette construction historique découlent des juxtapositions surprenantes.

Ainsi, pour l'examen du projet de consultation des électeurs concernant Notre-Dame-des-Landes, l'acte fondamental est la déclaration d'utilité publique requise pour exproprier. À l'occasion de cet acte, certes très en aval du projet, intervient un début d'examen de l'ensemble du problème, afin d'évaluer les avantages économiques de l'infrastructure et ses inconvénients financiers et environnementaux. Puis vient la protection des espèces sur le site en question, qui nécessite, le cas échéant, une dérogation à la législation relative aux espèces protégées. L'utilité publique de l'ouvrage justifie-t-il que l'on porte atteinte aux espèces en cause, éventuellement avec telle ou telle mesure de compensation pour en réduire l'impact ?

Nous avons un acte, la déclaration d'utilité publique (DUP), théoriquement global, avec des pesées d'intérêts contradictoires devant être opérées à des stades de procédures ultérieurs. Notre droit n'est-il pas trop le fruit d'une succession d'actes accumulés ? Ne pourrait-on pas réfléchir à la simplification du nombre d'actes requis et à une mise en commun de la consultation sur la conciliation entre l'intérêt public lié à l'existence de l'ouvrage et les autres intérêts publics ? Il y a probablement matière à aller plus loin dans la réflexion sur les regroupements envisageables entre différents régimes d'autorisation, mais aussi entre les études d'impact et les mécanismes de participation.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous envisagez deux hypothèses : aller vers un acte juridique unique autorisant un projet ou un « tronc commun » durant lequel une consultation unique serait menée sur plusieurs actes administratifs...

M. Philippe Martin. – En effet, si l'on arrive à restreindre le nombre d'actes, les procédures préparatoires pourraient s'aligner d'elles-mêmes ; si l'on a de bonnes raisons de conserver des actes distincts, car les considérations relatives à l'environnement et à l'urbanisme ne répondent pas nécessairement à la même logique, on peut concevoir au minimum un « tronc commun », pour reprendre votre expression, voire des « pesées d'intérêts fusionnées ». Ce sont des pistes de réflexion...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Les principes classiques du droit public sont-ils toujours adaptés ? Certains intervenants estiment que le bien commun va plus loin que l'intérêt général ; Mme de Saint Pulgent rappelait que la règle majoritaire n'est plus unanimement reconnue. Ces notions sont-elles susceptibles évoluer ? Quel est votre sentiment sur l'adaptation de nos grilles de lecture traditionnelles à ces évolutions que nous percevons dans la société ?

M. Philippe Martin. – Praticien du droit tel qu'il existe aujourd'hui, je dois évidemment m'y tenir lorsque j'examine un texte soumis au Conseil d'État. La légitimité de la prise de décision publique est un problème d'institution politique. Un grand projet d'infrastructure nécessite une décision qui tranche entre des intérêts qui peuvent diverger sur plusieurs points. La décision de l'institution politique repose sur la légitimité issue de l'élection. Je vois mal comment la remplacer par d'autres légitimités. Des intérêts objectifs sont parfois divergents ; ainsi, pour une déclaration d'utilité publique, il y a des arguments « pour » et d'autres « contre », des intérêts seront lésés, des personnes ou des entreprises seront avantagés ; il y a donc, à l'évidence, un arbitrage à faire. Derrière ces intérêts contradictoires, il y a aussi des personnes qui veulent que leur point de vue soit reconnu. Il faut bien arbitrer entre ces intérêts et ces personnes.

Le critère de choix, sur le plan philosophique, correspond au bien commun. En droit de l'expropriation, on invoque l'utilité publique, en droit

administratif, l'intérêt général : est-il raisonnable de s'engager dans le choix d'une infrastructure ? Ce choix résulte d'une évaluation des avantages et des inconvénients, certaines des considérations prises en compte n'étant pas réductibles à des notions juridiques. Dans l'exemple des infrastructures d'énergie nucléaire, le choix comporte des risques, palliés par des institutions créées à cette fin, mais ils ne sont pas nuls pour autant. Ce choix est éminemment politique. Les canaux du droit administratif n'offrent pas de réponse toute faite à ce type de débat. De même, l'avenir du transport ferroviaire à haute vitesse ou celui du transport aérien reposent sur des choix qui impliquent des réflexions prospectives. Sur le transport aérien, actuellement en croissance, on peut estimer qu'un pays ne saurait se développer sans suivre cette évolution. On peut aussi penser qu'il serait déraisonnable de l'anticiper. C'est un choix politique, sur le monde tel qu'il est ou tel que l'on souhaiterait qu'il soit, irréductible aux seuls critères du droit public.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les porteurs de projets reprochent à notre droit positif un manque d'harmonisation entre le code de l'environnement et celui de l'urbanisme. Une telle harmonisation est-elle possible selon vous ?

M. Philippe Martin. – Il est vrai que le droit actuel hésite à procéder à des rapprochements massifs entre le droit de l'environnement et celui de l'urbanisme. L'exemple de l'autorisation environnementale unique, qui laisse de côté l'urbanisme, est emblématique sur ce point. N'oublions pas, toutefois, que l'objet des décisions et des contrôles diffère. Le droit de l'urbanisme régit l'usage du sol, avec des critères juridiques qui confrontent le droit de construire du propriétaire à des règles d'usage du sol. Le champ est relativement spécialisé par rapport à celui du droit de l'environnement.

En contentieux, l'urbanisme relève du recours pour excès de pouvoir et non pas du plein contentieux, car on contrôle la légalité d'une autorisation de construire de manière binaire : c'est « oui » ou « non ».

Pour l'environnement, l'approche est différente car il y a des intérêts collectifs majeurs à protéger, d'où un examen extrêmement fin de chaque projet au regard de ces intérêts : les impacts sur l'eau, sur l'air, sur les espèces animales, etc. Ces décisions du juge sont souvent prises en plein contentieux, classique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). La récente autorisation environnementale unique généralise d'ailleurs le plein contentieux. L'application du principe de proportionnalité est presque mécanique, donc le juge est fondé à substituer sa décision, en fonction de son propre équilibre, à celle du décideur public, en cas de violation de la loi.

Le droit de l'environnement s'est bâti sur la protection d'intérêts environnementaux précis, en mesurant le degré d'atteinte acceptable. À l'inverse, le droit de l'urbanisme est fondé sur le droit de construire, limité par le droit d'usage des sols. Les philosophies qui les sous-tendent sont donc tout à fait différentes...

Mme Corinne Bouchoux. – Oui, en effet !

M. Philippe Martin. – Toutefois, l'urbanisme donne lieu à la consultation du public, pour mesurer l'impact des ouvrages sur la qualité de vie, ce qui le rapproche ainsi des méthodes de participation du public prévues en amont du projet, par le code de l'environnement...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avez-vous des suggestions d'accélération de procédures contentieuses, afin d'éviter qu'elles bloquent des projets ? La jurisprudence est-elle satisfaisante sur ce point ? L'arrêt « Danthony » du Conseil d'État en date de 2011 a-t-il réglé les problèmes de vices de forme ? Que pensez-vous des ordonnances d'irrecevabilité prises par le juge lorsque la requête est manifestement infondée ? De l'hypothèse de « purger » des contentieux ne reposant que sur des griefs formels ? Le Conseil d'État pourrait-il traiter les recours en premier et dernier ressort pour des infrastructures de grande ampleur ? Le droit de l'environnement pourrait-il se prêter à la notion de recours abusif, comme le droit de l'urbanisme, afin de freiner l'inflation contentieuse ?

M. Philippe Martin. – La première famille de mesures, pour accélérer les procédures contentieuses, concerne les restrictions à l'entrée des recours, par le durcissement de l'intérêt pour agir ou la définition de formalités préalables. Il faut distinguer l'urbanisme et l'environnement. Il est vrai, qu'en matière d'urbanisme, des mesures ont été prises pour limiter les recours liés à des chantages de voisinage. Le contentieux de l'urbanisme est parfois très binaire : le requérant veut l'annulation totale de l'acte autorisant la construction de l'ouvrage et il n'y a guère de solution intermédiaire.

Il en va autrement en matière d'environnement, avec les associations agréées pour la protection de l'environnement, dont on peut difficilement contester la légitimité à engager des actions. Devant le juge, les affaires, principalement traitées en plein contentieux, concernent la proportionnalité de certaines mesures d'évitement ou de compensation. Le risque est peut-être moindre d'une contestation systématique du type « tout ou rien ». Je suis donc assez perplexe sur la possibilité de transférer certains mécanismes de resserrement de l'accès aux recours du droit de l'urbanisme vers le droit de l'environnement.

Quant aux vices de procédure, la jurisprudence « Danthony » de 2011 a effectivement changé le sort de certains contentieux. Il y a un avant et un après : les cas d'annulation sont plus rares. Les réformes du code de l'urbanisme afin de « purger » certaines illégalités sont très créatives et

permettent de « gommer » un peu les inconvénients du recours pour excès de pouvoir.

En matière d'environnement, en plein contentieux, le débat se nouera devant le juge, qui aura le pouvoir de déterminer l'équilibre entre les intérêts divergents de l'exploitant et la protection de l'environnement. Ce droit se prête plus à un examen « pesé » des avantages et des inconvénients du projet. Il me paraît moins envahi par les contentieux abusifs que celui de l'urbanisme. Les délais fixés en matière de recours pour illégalité ou vice de forme y ont une logique. L'équilibre atteint après l'arrêt « Danthony » me semble digne d'être observé sans rajouter des mesures tout de suite.

Peut-on accélérer le contentieux par des décisions de justice en forme simplifiée pour les recours manifestement infondés ou généraliser les systèmes de saisine du Conseil d'État en premier et dernier ressorts ? L'évolution des juridictions va plutôt dans le sens d'une différenciation des niveaux de jugement. Sous réserve de règles de procédure appropriées, il n'est pas exclu de réfléchir à des formules de jugement rapide par un nombre de juges relativement restreint. Distinguons les formations restreintes de jugement des ordonnances. Ces dernières recourent à une procédure contradictoire allégée alors que les formations restreintes de jugement supposent une procédure contradictoire complète, alliée à la rapidité. J'ai toujours été intéressé par les formations de jugement restreintes, sans forcément passer par le stade de l'ordonnance, qui peut poser un problème d'acceptabilité aux yeux du requérant.

Quant aux saisines du Conseil d'État en premier et dernier ressorts, l'organisation de cette juridiction allant plutôt dans le sens de son désencombrement, je suis enclin à la modération...

Mme Corinne Bouchoux. – Merci pour votre pédagogie, votre clarté, notamment sur la différenciation entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme. Éluë des Pays-de-la Loire, je suis sensible aux exemples que vous avez cités. L'élévation générale du niveau de compétences de nos concitoyens, quelle que soit leur formation d'origine, constitue une évolution notable. En trois clics sur Internet, ils sont capables d'accéder à une lecture juridique assez lucide du projet, en quatre clics à la jurisprudence administrative, en deux clics supplémentaires à la doctrine ; ils font partie d'associations où le partage d'expériences et les compétences collectives sont très développés. De jeunes avocats cherchent, par ailleurs, à se spécialiser sur le droit de l'environnement. La rencontre dynamique de l'ensemble de ces acteurs transforme des luttes politiques en combats juridiques, d'où une opposition entre ce qui aura été acté politiquement et la décision juridique *a posteriori* qui peut déboucher sur des situations inextricables. Des usages qui avaient cours il y a dix ou vingt ans sans poser aucun problème sont à présent décryptés par nos concitoyens. Suffira-t-il réellement de simplifier et de clarifier un peu les procédures de création des infrastructures pour endiguer ce phénomène que vous avez minutieusement décrit ?

M. Philippe Martin. – Il y a des limites naturelles à l'imagination en la matière. La capacité de compréhension et de contestation des citoyens, notamment à travers les associations, est sans doute en voie d'extension, bien que des contentieux datant d'il y a vingt ou trente ans montraient déjà une capacité non négligeable des milieux associatifs à manier les droits de l'urbanisme et de l'environnement. Les recours sont traditionnellement nourris, avec une certaine dextérité dans le maniement du droit et de procédures juridiques complexes. Des « maquettes » de recours en ces matières existent depuis longtemps, d'où des recours comportant parfois vingt ou trente griefs.

On peut envisager des mesures pour freiner des phénomènes de contestation ne portant pas véritablement sur des intérêts majeurs. Au-delà, on « bute » sur le droit au recours de nos concitoyens. Le resserrement de l'intérêt pour agir en droit de l'urbanisme est intéressant, puisque l'on constatait un écart entre les règles de droit invoquées, souvent formelles, et les motifs réels des requérants. Ainsi, l'on vérifie que le requérant est réellement lésé, afin d'éviter des recours dont le véritable objet n'est pas la préservation d'un intérêt affecté par l'acte administratif.

En matière d'environnement, c'est plus compliqué...

Mme Corinne Bouchoux. – En effet.

M. Philippe Martin. – Il y a des intérêts environnementaux protégés et je ne vois guère comment l'on pourrait empêcher des citoyens ou des associations agréées de contester l'équilibre entre l'intérêt d'un ouvrage et la nécessaire protection de l'environnement.

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – On voit apparaître, ce qui est nouveau, avant le recours au juge, la contestation de la décision prise mais pas encore mise en œuvre. La décision est alors bloquée : c'est une sorte de recours au politique. Aujourd'hui, les outils numériques tendent à regrouper ces opinions hostiles et à remettre en cause le résultat des consultations prévues par le droit. D'où le risque que soient contestées, par exemple par des associations...

Mme Corinne Bouchoux. – Que je soutiens !

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – ... mais aussi avec le recours notamment à des sites de pétitions, les conclusions des enquêtes publiques, y compris celles qui sont menées par des voies numériques, et les dispositifs de participation organisés par le gouvernement ou la société civile.

Une consultation du public lancée par les pouvoirs publics comporte une phase de certification des résultats, qui n'existe pas pour les consultations issues de la société civile, faute d'autorité pour les certifier. Comment résoudre ce conflit qui s'installe entre les légitimités concurrentes des différentes consultations, séparées par des asymétries évidentes et des décalages temporels ? Dès lors, les résultats de la consultation des électeurs

sur Notre-Dame-des-Landes ont été contestés par une partie de la société civile. C'est un phénomène nouveau et assez chaotique par rapport à la séquence traditionnelle « déclaration d'utilité publique-décision-contestation devant le juge ». L'allongement des procédures est aussi dû à cela. Je me souviens de cas, dans mes précédentes fonctions de directeur du patrimoine au ministère de la culture, où l'enquête publique ayant été réalisée, avec un résultat positif, la déclaration d'utilité publique (DUP) n'était pas prononcée, parce qu'entretemps avaient surgi des oppositions. Les processus actuels de décision sont ainsi interrompus, en dépit de la mise en œuvre des consultations prévues par le droit.

M. Henri Cabanel, président. – Le rapport public du Conseil d'État en date de 2016 préconise d'expérimenter « plus souvent et plus sérieusement » et de justifier du non-recours à une expérimentation avant un projet de loi ou de règlement. Comment installer, sur le terrain, cette culture de l'expérimentation alors que, souvent, les administrations comme les élus craignent que celles-ci se transforment en « nids à contentieux » ? Comment évaluer ces expérimentations ?

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – L'expérimentation est tout de même reconnue à un niveau normatif très élevé, puisqu'elle est inscrite dans la Constitution. Manque, en effet, la culture de l'expérimentation. Lorsqu'elle est décidée, l'expérimentation peut être interrompue et elle s'accompagne rarement d'un retour d'expérience. Il faut prendre au sérieux les expérimentations et ne pas tomber dans les travers observés lorsqu'elles sont tronquées, avec des résultats ni publiés ni certifiés. Faute de garanties, l'expérimentation peut être instrumentalisée au profit d'une décision à laquelle elle ne devrait pas normalement conduire. On ne peut dissocier les études d'impact *ex ante* de l'évaluation des expérimentations *ex post*. C'est pourquoi ces dernières doivent être menées à leur terme. Les dispositifs juridiques doivent prévoir des délais, pour les dispositifs expérimentaux, des comptes rendus et des échéances respectées. Il faut y consacrer du temps, si l'on veut des décisions efficaces, d'autant plus acceptées par les citoyens qu'elles auront été évaluées au regard des objectifs attendus.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Dans la démocratie participative ou dans la démocratie sociale, il y a un accord sur la nécessité d'obtenir un diagnostic partagé. Qu'est-ce que recoupe cette notion ? Comment ce diagnostic partagé est-il élaboré ? Est-il lié à la certification que vous avez évoquée à plusieurs reprises ?

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – C'est précisément ce que nous avons appelé « l'étude d'option ». C'est à ce stade qu'il faut faire le diagnostic de la situation (« y a-t-il un problème et quelle est la réponse ? ») avant d'élaborer la réponse. Ce n'est qu'une fois que ce diagnostic du problème a été soumis à une évaluation experte que l'on pourra aboutir à une décision sur la suite à donner à l'étude d'option, y compris sur ce que

nous avons appelé « l'option zéro » qui consiste à renoncer à instaurer une nouvelle norme.

Dès notre première étude sur le sujet, en 2006, nous avons insisté sur cette première étape : il n'est pas nécessaire de se précipiter sur l'élaboration de la norme, mais il faut s'arrêter pour en évaluer précisément la nécessité. Cela n'est pas très respecté dans la pratique... On est contraint de se précipiter chaque fois que la norme est considérée comme une solution en elle-même. Le partage du diagnostic doit passer par une consultation des intéressés sur un diagnostic initial, laquelle s'accompagne d'une certification qui, distincte de la consultation, doit être rendue publique et être faite par des experts indépendants, en portant sur des dispositifs techniques et insusceptibles d'être soumis à référendum. J'insiste sur la publication de l'étude : si elle n'a pas lieu, cela peut aboutir à d'énormes frustrations.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – La Commission européenne a une pratique ancienne des consultations en ligne, qui doivent être distinguées de ce que l'on appelle souvent la « co-construction » des textes juridiques. Vous avez évoqué la loi « République numérique » du 7 octobre 2016. Nous avons également écouté les usagers du numérique. Les internautes et les *civic techs* ont pu être nuancés sur la réalité de la « co-construction » des textes, sans nécessairement un retour à l'issue de la concertation et en ayant pu avoir le sentiment que le poids des *lobbies* a pu être plus important que leur avis.

En résumé, les consultations numériques peuvent être souhaitables, mais sans leur donner un rôle trop important, c'est-à-dire sans aller jusqu'à une « co-construction » qui pourrait présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Quel est votre avis sur ce point ?

Mme Maryvonne de Saint Pulgent. – Le thème de la « co-construction » de la norme me paraît très politique. Il n'est pas facile à traduire techniquement. Le Conseil d'État, dans son rôle consultatif, participe à l'élaboration pratique de la norme, par l'expertise des propositions, la réécriture, etc. à tel point que l'on a souvent dit qu'il la « co-construisait », même s'il s'abstient d'entrer dans des considérations d'opportunité. Il est assez peu vraisemblable qu'un travail d'une nature aussi technique puisse être réalisé par la voie d'une consultation numérique ouverte...

Il faut en revenir à la notion plus répandue mais peut-être plus acceptable de consultation : on vous fait une proposition, on vous demande votre avis, vous le donnez ou pas, ce n'est qu'un avis mais en aucun cas une participation à l'élaboration de la norme elle-même, car cela supposerait des allers-retours, précisant leur nature (questions, propositions de nouvelles rédactions de la norme, etc.), ce qui paraît peu réalisable.

Audition conjointe de M. Max Roche, directeur général adjoint en charge des concessions d'Eiffage, Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier, directeur du design du réseau, et Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci Autoroutes, et M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)

(Mercredi 8 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de la mission d'information en recevant les représentants d'entreprises concevant et réalisant des grands projets d'infrastructures ou d'équipements. Nous accueillons ainsi Mme Estelle Salou, représentante de Réseau de transport d'électricité (RTE), M. François Tainturier et Mme Julie Taldir, représentants de SNCF Réseau, M. Max Roche, représentant d'Eiffage, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci autoroutes et M. Christophe Boutin, représentant de l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

L'objectif de cette audition est de mieux appréhender les dispositifs mis en œuvre par les porteurs de projets pour consulter les citoyens et les difficultés qu'ils rencontrent, sur le terrain, pour concevoir et créer des infrastructures ou des équipements.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera l'objet d'une captation vidéo et d'un compte rendu écrit.

Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE). – Le rôle de Réseau de transport d'électricité (RTE) connaît de profondes mutations. Hier, il consistait principalement à équilibrer les flux d'électricité entre les centrales de production et le consommateur final ; aujourd'hui, avec la transition énergétique, le réseau est le siège de flux plus amples et volatiles sur l'ensemble du territoire national. Il connecte des énergies renouvelables diffuses, des consommateurs sobres, des territoires actifs en matière de politique énergétique. Le réseau français est également relié à celui de nos voisins européens afin de bénéficier des complémentarités des « mix de production » à l'échelle du continent. Grâce aux avancées technologiques et à des mécanismes contractuels ou de marché, on évolue d'un réseau de puissance à un réseau hybride « puissance et digital ».

Pour accroître les capacités du réseau, RTE a pour priorité d'optimiser les ouvrages existants, en y consacrant 70 % de ses investissements pour la période 2017-2020. Les projets d'infrastructures nouvelles restent néanmoins nécessaires, en particulier pour accompagner le développement économique et démographique des territoires. Notre schéma décennal prévoit 4 gigawatts de capacité d'accueil de production éolienne *offshore*, 10 gigawatts de capacité d'interconnexion, soit une augmentation des deux tiers par rapport à aujourd'hui. 25 % des opérations concernées sont des liaisons aériennes, 29 % sont des créations de liaisons souterraines et 46 % des aménagements de postes électriques de 63 000 à 400 000 volts. Au total, près de 80 % des liaisons électriques créées le seront en souterrain ou en sous-marin.

La mise en œuvre de ces projets sera naturellement concertée avec les parties prenantes des territoires.

La concertation préalable aux projets de transport d'électricité est effective depuis 1992 : RTE fait de la bonne intégration des projets dans les territoires une condition de leur réussite. C'est dans ce cadre que nous avons récemment adhéré à la charte de participation du public publiée par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en octobre 2016.

Notre défi est aujourd'hui d'être au rendez-vous de la transition énergétique. Or, les procédures applicables se sont empilées et complexifiées, allongeant les délais pour les créations de liaisons de transport d'électricité qui sont actuellement de cinq à dix ans. L'essentiel de ces délais est consacré aux processus participatifs et aux autorisations administratives, les travaux eux-mêmes ne durant que 10 à 12 mois. Nous voulons arriver, comme le préconise le *Clean Energy Package* de la Commission européenne, à un délai moyen de trois ans, proche de celui constaté au Danemark. Nous rationalisons les procédures, avec le soutien de l'État, en luttant contre la « surprotection » du droit français qui va souvent au-delà du droit communautaire – au reste, même les autorités européennes le déplorent, car cette « surprotection » nuit à l'image de l'Union européenne auprès de la population.

C'est pourquoi nous proposons des améliorations qui ne remettraient pas en cause les exigences de la concertation du public. Un exemple illustrera la complexité de la procédure. Le raccordement au réseau d'une source d'énergie renouvelable répond à des objectifs fixés au niveau national par la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), au niveau régional par le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet). Le SRCAE est précédé, conformément à l'ordonnance « participation » du 3 août 2016, de concertations « amont » et « aval », c'est-à-dire d'une information et d'une participation du public sur les grandes orientations retenues puis sur le projet d'approbation. Dans les six mois suivant la révision ou l'adoption du SRCAE, est adopté un Schéma

régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR), qui détermine les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs du SRCAE ; là aussi, des concertations « amont » et « aval » sont prévues. Une fois lancé, le projet de raccordement lui-même nécessite différentes concertations : d'abord, sous l'égide d'un garant, une concertation visant à informer et à faire participer le public sur l'opportunité et les caractéristiques essentielles du projet, conformément à l'ordonnance précitée du 3 août 2016 ; ensuite, une concertation des élus, services et associations locales en application d'une circulaire sectorielle dite « Fontaine » du 9 septembre 2002. Des solutions alternatives sont notamment étudiées. Enfin, la demande d'approbation du projet donne lieu à une enquête publique par voie dématérialisée et sur support papier.

On voit clairement « l'effet millefeuille » de ces processus, qui ne diminuent pas pour autant les recours contentieux. Leur bien-fondé n'est pas en cause : il convient d'associer et d'éclairer le public ainsi que les autorités compétentes. En revanche, les modalités de ces processus doivent être optimisées. Nous faisons quatre séries de propositions en ce sens.

D'abord, maintenons, en amont, la concertation sous l'égide d'un garant pour les grands projets : l'expérience montre que les populations se considèrent aussi bien informées ainsi que par un débat public. Articulons aussi les concertations prévues par l'ordonnance du 3 août 2016 et les concertations sectorielles de la « circulaire Fontaine », en encadrant ces dernières dans le temps. L'organisation d'une démarche participative compte davantage que sa durée : un délai trop long nuit au projet sans garantir une meilleure acceptabilité.

Nous proposons aussi que les concertations « aval » du projet, et en particulier l'enquête publique, ne portent plus sur l'opportunité du projet et ses caractéristiques, déjà débattues en amont, pour se concentrer sur la localisation, le tracé et les impacts concrets. Il convient aussi, compte tenu de la dématérialisation des procédures, d'alléger l'enquête publique sur support papier, et de rétablir la durée maximale supprimée par l'ordonnance « participation » du 3 août 2016. Enfin, si une expertise complémentaire ou une contre-expertise a déjà été conduite en amont, dans le cadre d'une concertation, il est inutile d'y soumettre à nouveau le maître d'ouvrage en aval, sauf cas prévus par les textes, notamment en matière de dérogation à la législation relative aux espèces protégées.

Troisième point, nous suggérons des évolutions aux ordonnances du 3 août 2016 relatives à participation du public et aux études d'impact environnementales. Il convient d'abord d'encadrer la notion de projet d'ensemble, composé de sous-projets, par des critères de temps ou d'espace. L'ordonnance « participation » du 3 août 2016 donne une interprétation très extensive de la notion de projet, ce qui ne va pas sans difficultés. Autre proposition : dès lors qu'un projet d'ensemble comporte certains sous-projets appelant une évaluation environnementale et d'autres n'en relevant pas, il

convient de ne pas attirer le tout à une procédure d'évaluation environnementale et à une concertation préalable, sauf si l'ensemble doit avoir des influences négatives notables sur l'environnement. Nous redoutons que les textes de l'été dernier ne soient, sur ce point, une régression pour les porteurs de projets.

Enfin, dans le cadre de l'autorisation environnementale unique, nous proposons la possibilité d'une régularisation administrative lorsqu'apparaît, au cours du projet, un élément qui n'a pas été identifié lors du dépôt du dossier et qui nécessite l'obtention d'une autorisation administrative. Au stade de l'autorisation environnementale unique, le tracé envisagé est générique ; il arrive qu'une espèce protégée soit identifiée sur le trajet détaillé par la suite, ce qui nécessiterait alors une régularisation de l'autorisation non prévue par les textes.

M. François Tainturier, directeur du design du réseau, SNCF Réseau. – SNCF Réseau a une expérience de plus quinze ans en matière de participation du public : notre entreprise a mené quinze débats publics à l'occasion de la construction de nouvelles lignes depuis le début des années 2000. Ces débats ont fait évoluer la conduite de nos projets. Nous sommes passés d'un processus séquentiel où se succédaient la commande ministérielle, les études, la consultation et la transmission des résultats aux autorités de tutelle, à un processus de concertation continu – ce qui n'a pas été sans poser des problèmes avec nos prestataires. Plusieurs dispositifs ont été expérimentés, avec un recours de plus en plus fréquent au garant et la mise en place systématique de chartes précisant les modalités de la concertation. Les dispositifs testés combinent actions en présentiel et outils digitaux : ainsi, sur la ligne nouvelle Paris-Normandie, le citoyen avait accès à des cartes interactives et à des simulateurs de scénarios.

La politique ferroviaire est aujourd'hui concentrée sur la modernisation de l'existant et le maintien de la performance. Aucune nouvelle ligne n'est prévue avant un certain temps, mais les concertations se poursuivent : 35 en 2016, dont 18 organisées par SNCF Réseau sur la base du volontariat, notamment sur des passages à niveau ou l'intégration d'écrans acoustiques. Nous adaptons la concertation à la nature des projets. En parallèle, des démarches partenariales générales sont conduites pour capitaliser les bonnes pratiques et partager les enjeux avec les différentes parties prenantes. Nous avons ainsi noué des partenariats avec France Nature Environnement et le monde agricole, par l'intermédiaire de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) notamment. Les enjeux agricoles prennent une importance croissante dans nos projets. Le dialogue est renforcé par la mise en place, dans notre groupe, de « concertants » et de chargés des relations extérieures dans les régions.

SNCF Réseau rencontre néanmoins des difficultés croissantes dans la réalisation de ses projets, à la fois pour des raisons contextuelles – la raréfaction des ressources financières – et du fait de l'évolution des modèles

de société qui pèse sur l'appréciation de l'opportunité des projets : ce qui paraît légitime lors du débat public ne l'est plus forcément dix ans plus tard. La multiplication des procédures et des avis à recueillir ainsi que l'augmentation des exigences quant au contenu de chacune des études ne facilitent pas l'information et la participation du public, en dépit de l'arrivée des outils digitaux.

Enfin, nous avons des interrogations particulières sur l'autorisation environnementale unique, qui soulève d'importantes difficultés pour les grands projets de lignes nouvelles.

M. Max Roche, directeur général adjoint d'Eiffage en charge des concessions. - En tant que concepteur, constructeur, concessionnaire et exploitant, Eiffage intervient à toutes les étapes des projets d'infrastructures. La participation du public n'est pas un nouvel enjeu pour nous : dès 1976, avec la mise en place de la démarche « éviter-réduire-compenser », nous avons travaillé avec les populations, nouant des contacts étroits avec les acteurs locaux et les riverains. Exemples d'une concertation réussie, l'autoroute A39 dite autoroute verte, entre Dijon et Bourg-en-Bresse, ou encore l'A77, toutes deux mises en service à la fin des années 90.

En revanche, les projets d'aménagement plus récents ou à l'étude, autour de Lyon, Clermont-Ferrand ou Grenoble, s'inscrivent dans des territoires plus urbanisés, ce qui suscite des attentes différentes : demande de mobilité, participation à la « co-construction » de l'ouvrage notamment. Ces projets, qui touchent des populations nombreuses, nécessitent des concertations à la fois larges et profondes, pour arbitrer de manière adéquate entre l'intérêt général et la légitime protection de certains intérêts particuliers.

Nous avons imaginé des dispositifs de concertation capitalisant sur notre expérience et notre ancrage local. Aujourd'hui, les procédures se sont étoffées, alourdissant les conditions de réalisation, allongeant les délais de mise en service avec des dossiers toujours plus complexes et un formalisme souvent mal adapté aux particularités de chaque projet. Paradoxalement, les dossiers sont moins accessibles au grand public et suscitent davantage de critiques. En pratique, les travaux sont trop souvent différés, ce qui n'est pas sans conséquence pour les utilisateurs et l'emploi.

Les textes publiés à l'été 2016 et au début 2017 laissent entrevoir un allègement des procédures, mais les premiers retours ne sont pas tous positifs. Le dispositif mérite une clarification, pour que les bonnes intentions deviennent de bonnes pratiques. À cette fin, nous avançons trois suggestions : mieux différencier les procédures de concertation en fonction de la taille et de la nature du projet ; mieux valoriser les efforts de réduction d'impact réalisés en amont par les acteurs économiques ; et enfin, au stade de la définition du projet, associer l'opérateur final aux phases de conception amont.

Mme Nathalie Boivin, directeur juridique, Vinci Autoroutes. – Rappelons qu'un autoroutier ne porte un projet qu'après l'inscription de celui-ci dans le contrat de concession. Alors que la réglementation française en matière de démocratisation du dialogue environnemental était restée assez timide, malgré les signaux envoyés au niveau européen, le principe général de participation du public, aussi en amont que possible, a été progressivement consolidé ; on évolue de la simple application des obligations réglementaires à la prise en compte de l'intérêt de ces procédures pour la bonne marche du projet.

La participation du public recouvre trois modalités : un débat public en amont sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques principales, mais aussi sur les solutions alternatives. Ce débat public, conduit sur 15 à 19 mois, est porté par l'État et non par le constructeur ou le concessionnaire d'autoroutes.

La deuxième phase est la concertation préalable, obligatoire ou facultative, pour définir le programme de l'aménagement et recueillir les avis des parties prenantes. Le projet d'élargissement de l'autoroute A10 entre Tours et Poitiers fait ainsi l'objet d'une véritable « co-construction » : le public peut choisir les éléments qui vont composer ce programme d'élargissement. D'une durée prévue de 8 à 12 mois, la concertation devrait coûter deux millions d'euros, pour un segment autoroutier de 93 kilomètres.

Enfin, la phase d'enquête publique s'inscrit dans la continuité de vie du projet en définissant précisément les ouvrages qui le composent. Le dossier indique l'ensemble des procédures ayant abouti à ce choix, dont le bilan coût-avantage de l'ouvrage, conformément à la jurisprudence « Ville nouvelle Est » du Conseil d'État de 1971. Il est désormais possible de suspendre l'enquête publique pour apporter des modifications substantielles au projet. Celui-ci, désormais très détaillé, fait l'objet d'un avis du commissaire enquêteur s'appuyant sur celui du public. Cela peut conduire à des ajustements dans la déclaration d'utilité publique. L'enquête publique dure 10 à 18 mois selon les projets, pour un coût de 100 000 à 200 000 euros.

L'élargissement de l'autoroute entre Tours et Poitiers traversant à la fois des zones urbaines et des terrains agricoles, nous avons imaginé une division en « îlots de concertation » traités par des groupes de travail réunissant élus et acteurs locaux, pour une première phase d'études de contexte, et une seconde phase d'ateliers thématiques. 5 000 personnes ont participé à l'espace interactif ouvert sur Internet pour le projet, qui a recueilli 670 contributions écrites.

Les derniers textes réglementaires marquent une nette accélération de la prise en compte de l'avis du public dans la définition et l'exécution des projets. Vinci Autoroutes partage les objectifs de ces obligations, mais ne considère pas le débat public comme un « gage de tranquillité » ; à ce stade, le projet n'est pas assez avancé dans la détermination des impacts

environnementaux et des blocages humains. Au-delà des textes, il est opportun de rechercher l'adhésion du public en se montrant volontaire et innovant. La concertation doit en premier lieu être sincère. La nouvelle réglementation facilite l'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP) ; le recours au garant est également une avancée.

En revanche, quelques écueils importants persistent : le développement de la concertation ne peut pas être accompagné d'une réduction des délais. Aujourd'hui, les études d'impact comportent des éléments absents en 1976 : la contre-expertise de l'évaluation socio-économique, introduite en 2013, les mesures compensatoires à localiser, ou encore la doctrine de l'autorité environnementale. L'État, en tant qu'il édicte des normes, doit se mettre en cohérence avec le calendrier des projets et ces nouvelles obligations.

Le niveau d'études très poussé demandé pour le dossier de déclaration d'utilité publique impose de lourdes exigences aux services instructeurs, avec pour conséquence des délais de traitement plus longs. Le temps trop important qui sépare les procédures de démocratie participative de la mise en œuvre du projet remet en cause la légitimité de ce dernier : le public, dans la phase d'enquête, peut être tenté de rouvrir le débat sur son opportunité. Les projets sont également vulnérables aux changements de réglementation.

Enfin, assimiler les concessionnaires autoroutiers à des entités adjudicatrices, soumises aux règles de la commande publique, ajoute six à sept mois au processus pour le choix des prestataires et l'attribution des contrats.

Autre écueil, la tentation de systématiser le débat public pour les projets de moindre importance, ce qui complexifie les démarches. Il faut faire confiance au volontariat et à la capacité d'adaptation des aménageurs, qui ont intérêt à obtenir l'adhésion du public.

Enfin, nous constatons l'accumulation d'une myriade de textes que les services instructeurs ne savent plus comment appliquer. Ainsi, des concepts très généraux comme la notion « d'impact » font parfois l'objet d'interprétations divergentes.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Soyez rassurés, nous ne prévoyons pas de proposer de nouveaux textes, nous raisonnons principalement à droit constant.

Au-delà du problème de la sédimentation de la réglementation, quelles difficultés concrètes rencontrez-vous dans vos projets de conception et de réalisation de grandes infrastructures ? Où sont les points de blocage ? Quels sont les délais moyens de réalisation ?

M. Christophe Boutin, adjoint au délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA). – La France possède un réseau autoroutier de 9 900 kilomètres couvrant l'ensemble du territoire. La phase de construction est par conséquent largement derrière nous.

Néanmoins, des concertations doivent encore être organisées. Sur les sections non encore concédées, elles sont menées par l'État ; les autres sont conduites par les concessionnaires, pour les projets de développement et de modernisation du réseau. Elles concernent notamment l'élargissement des voies ou la construction d'échangeurs.

Ces projets impliquent une concertation de nature différente de celle qui est menée pour la création d'infrastructures. Les enjeux sont plus locaux, notamment pour identifier le meilleur niveau d'association du public. Un projet de décret porté par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer prévoit la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour les projets d'élargissement des autoroutes, avec le précédent du projet envisagé Vallée du Rhône–Arc Languedocien (Vral) consistant à élargir à la fois les autoroutes A7 et A9, et dont le débat public a été organisé en 2006. Il s'agissait d'un projet de très grande ampleur. Or, il ne convient pas de procéder ainsi pour un tronçon de 40 kilomètres par exemple, au risque de complexifier les procédures. Les nouveaux projets sur nos réseaux sont principalement conduits dans les zones périurbaines et ne portent plus sur la création d'infrastructures nouvelles.

Le délai moyen est de quinze ans entre la décision de construire une autoroute et sa mise en service.

Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures », de SNCF Réseau. – Pour la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays-de-la-Loire, le débat préalable a été organisé en 1994 pour une mise en service prévue cette année, soit 23 ans après. De tels délais entraînent un risque de remise en question de l'opportunité du projet.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avez-vous une idée des délais moyens chez nos voisins ?

Mme Julie Taldir. – La durée de réalisation des infrastructures entraîne des questionnements récurrents sur l'opportunité du projet, ce qui interroge notamment sur la responsabilité des autres parties prenantes que le maître d'ouvrage. C'est parfois la nature même du projet qui est remise en cause. Il faut tenir compte du mode d'élaboration des projets ferroviaires, dont la plupart sont cofinancés, avec des compétences partagées. Cela implique de débattre avec toutes les personnes concernées, au-delà du seul maître d'ouvrage.

Enfin, il est difficile d'articuler les différents types de procédure de concertation dont certaines se rattachent au code de l'environnement, d'autres aux codes de l'urbanisme, avec des seuils différents. Ainsi, sur une

ligne ferroviaire nouvelle, les projets de gare peuvent faire l'objet d'une nouvelle concertation au titre du code de l'urbanisme.

M. François Tainturier. – En Suisse, la démarche PRODES (programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire) part d'une définition de l'état souhaité du transport ferroviaire à l'horizon 2030, dont sont déduits les besoins d'aménagement et de financement. La concertation est menée à l'échelle de quatre grandes zones correspondant à des regroupements de cantons. Les votations seront organisées en 2018 et 2019. Cette méthode induit la réalisation de projets dont le financement est assuré et la conception comprise par la population. En France, il est prévu un investissement de 80 milliards d'euros dans les projets ferroviaires, mais son financement pose problème. Nous ne sommes pas en mesure d'assurer au public que certains projets à plusieurs milliards seront réalisés. Une décision d'annulation de la déclaration d'utilité publique de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, rendue le 15 avril 2016, a ainsi conduit à une remise à plat du financement de ce projet.

La ligne à grande vitesse Bretagne-Pays-de-la-Loire a été réalisée en 23 ans, comme nous l'avons évoqué précédemment, alors que le projet a été mené de façon relativement « ramassée » : d'autres prennent dix, vingt, voire trente années de plus. La liaison ferroviaire Lyon-Turin a connu plusieurs modifications successives. Il conviendrait par conséquent de mieux maîtriser les procédures afin que les travaux puissent être lancés rapidement lorsque la décision finale est prise et le financement bouclé. À ce titre, la concertation du public en amont est structurante ; elle doit être suspendue en l'absence de financement.

De manière générale, plus l'on va vers le Sud, plus l'on peut procéder rapidement ; mais en cas de blocage, il n'y a pas de solution... En témoignent les vicissitudes de la ligne Lyon-Turin. L'Italie est en train de mettre en place l'équivalent de notre Commission nationale du débat public (CNDP).

Mme Estelle Salou. – En France, la réalisation d'un ouvrage de transport d'électricité prend huit à dix ans, en fonction de la nature de l'ouvrage, de la sensibilité environnementale et socio-économique de la zone. Les délais sont analogues en Allemagne mais beaucoup plus courts au Danemark, où ils ne dépassent pas quatre ans. Pourtant, ce sont les mêmes textes qui s'appliquent dans les trois pays : la convention d'Aarhus de 1998 et les directives communautaires en matière d'évaluation environnementale, d'outils de planification et de projets d'ouvrages.

Nous avons identifié trois points de blocage. Le premier est la durée et l'échelonnement des projets, qui pénalise au premier chef les gros consommateurs d'électricité, c'est-à-dire les clients industriels. Récemment, nous n'avons pas été en mesure d'assurer à l'un d'entre eux un délai de raccordement inférieur à deux ans, compte tenu des procédures à mettre en

œuvre. De même, nos clients producteurs d'énergies renouvelables ont beaucoup de projets à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Deuxième difficulté, la confusion entre les différents stades de la concertation. En amont, la concertation sous l'égide d'un garant devrait normalement être consacrée à la discussion autour de l'opportunité du projet, ses caractéristiques essentielles et les solutions alternatives ; en aval, c'est l'emplacement des ouvrages et l'impact concret du projet qui doivent être en jeu. Or, aujourd'hui, on parle de tout à tous les stades.

Enfin, très concrètement, le raccordement d'unités de production d'énergies renouvelables relevant auparavant du débat public est, depuis la loi de transition énergétique du 17 août 2015, soumis à une concertation sous l'égide d'un garant. Le but était d'en accélérer la réalisation. Néanmoins, l'ordonnance « participation » du 3 août 2016 a ensuite consacré une interprétation extensive de la notion de projet, entendu comme composé de sous-projets. En conséquence, un projet d'énergie renouvelable relevant du débat public est désormais susceptible d'attirer dans son champ d'application des raccordements au réseau, qui devaient en principe être soumis à une concertation sous l'égide d'un garant.

M. François Tainturier. – L'autorisation environnementale unique est un progrès pour la plupart de nos projets. Mais, pour les plus importants, comme le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), dont le dossier d'enquête compte 10 000 pages, il est impossible de déterminer d'emblée un tracé précis. Les études d'avant-projet détaillé représentent à elles seules un coût d'environ 300 millions d'euros. Tandis que le projet de liaison Roissy-Picardie – six kilomètres de long – n'offre aucune marge de manœuvre quant au tracé, lequel est donc connu dès l'enquête publique, un très grand projet linéaire nécessite des études très longues sur le foncier, en intégrant la problématique de l'archéologie préventive. Il conviendrait de maintenir, pour ce type de projet – ainsi des lignes nouvelles Marseille-Nice ou Paris-Normandie identifiées comme des priorités par la commission « Mobilité 21 » présidée par Philippe Duron en 2013 –, un processus séquentiel pour éviter la multiplication des enquêtes publiques.

M. Max Roche. – La concertation prévue par les textes est en effet inapplicable pour le linéaire d'importance : les évolutions inévitables du projet dans la durée obligent à reprendre la démarche à plusieurs reprises.

Mme Estelle Salou. – Pour les ouvrages linéaires, l'enquête publique porte sur la demande de déclaration d'utilité publique et sur l'autorisation environnementale. Nous souscrivons pleinement au principe de l'autorisation environnementale unique, qui s'inscrit dans une logique de rationalisation des procédures ; mais une plus grande souplesse dans sa mise en œuvre serait souhaitable. À ce stade, le tracé envisagé pour le projet est générique ; il est par conséquent impossible de détecter la nécessité d'une

éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées. Si celle-ci apparaît alors que l'autorisation environnementale unique a déjà été délivrée, nous serons contraints de réitérer la demande d'autorisation et, du même coup, l'enquête publique. Voilà un exemple d'alourdissement de la procédure auquel pourraient être substituées des modalités plus facilitatrices.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Avez-vous des méthodes concrètes pour aboutir au diagnostic partagé, par exemple des expertises indépendantes ?

Mme Nathalie Boivin. – Dans le cadre de l'élargissement de l'autoroute entre Tours et Poitiers, nous avons offert la possibilité aux riverains, qui contestaient les conditions de réalisation des études acoustiques, de les conduire eux-mêmes, en rédigeant le cahier des charges et en choisissant le prestataire. Un budget leur était alloué pour ces études. Une démarche analogue avait été conduite pour la ligne Lyon-Turin. Les résultats ont été très positifs, d'autant que le bruit est un sujet sensible.

Mme Julie Taldir. – Nous avons développé, dans une récente concertation, un outil digital de simulation de scénarios ; associé à des rencontres avec le public et des ateliers citoyens, permettant aux participants de comprendre les enjeux et les contraintes liés à la réalisation de l'infrastructure, il offrait la possibilité d'évaluer l'impact du projet sur les temps de parcours, le coût et l'environnement.

Dans les projets de moindre ampleur, il est possible de mettre en place les diagnostics grâce à des visites de terrain commentées et à un recueil de l'expertise d'usage des riverains. Nous avons procédé ainsi pour la suppression d'un passage à niveau très accidentogène.

M. François Tainturier. – Un enjeu essentiel est le partage des bonnes pratiques reconnues comme telles par les parties prenantes. Les trophées de la participation et de la concertation valorisent ainsi les efforts consentis sur des projets parfois très modestes, pour créer une culture commune et associer obligation de résultat et liberté de moyens.

Mme Estelle Salou. – La reconstruction du tronçon Lonny-Seuil-Vesle à proximité de Charleville-Mézières – 80 kilomètres de ligne à 100 000 volts – a été menée à bien dans un délai de six ans et demi. Grâce à une étroite coopération en amont avec les acteurs locaux – associations environnementales, instances représentant les intérêts socio-économiques du territoire –, sous l'égide d'un garant, ce projet a été un succès. L'enquête publique dématérialisée a ouvert la concertation à un public plus large, sans remettre en cause les opérations de proximité comme le « porte-à-porte » ou les bus itinérants. L'ensemble de ces outils apparaît complémentaire.

M. Christophe Boutin. – La mobilisation du public et le partage du diagnostic reposent en grande partie sur le relais assuré par les élus.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner quelques exemples concernant le coût des procédures de concertation ?

Mme Nathalie Boivin. – La concertation dans le projet d'élargissement de l'autoroute Tours-Poitiers a coûté deux millions d'euros. Pour le tronçon de 6 kilomètres de Chambray, dont la consultation a été menée en 2012, nous étions à 650 000 euros. Nous avons proposé des modélisations pour montrer aux riverains l'inscription du projet dans l'environnement. À l'époque, le coût était plus élevé, la maquette numérique ne s'étant pas encore démocratisée. Nous sommes dans une logique d'amélioration de l'adhésion du public.

M. Henri Cabanel, président. – Avez-vous une idée du coût des démarches participatives par rapport au coût total du projet ?

M. Max Roche. – Pour l'autoroute A65 entre Pau et Langon, nous avons dû mettre en place une compensation environnementale sur 1 372 hectares représentant 25 millions d'euros. Comparé à de telles sommes, le coût de la concertation du public n'est pas un sujet.

Mme Estelle Salou. – Le surcoût a été chiffré, dans les projets de RTE, à 5 à 10 % ; il résulte des demandes du public pour modifier ou allonger le tracé des réseaux, prévoir l'implantation de nouveaux pylônes plus esthétiques. Plus la concertation dure, plus les demandes sont nombreuses.

Mme Julie Taldir. – Dans les grands projets, la phase de débat public est suivie d'une concertation « post-débat public ». La durée totale de conception de l'ouvrage peut atteindre une dizaine d'années, avec des coûts supplémentaires liés aux avenants qu'il est nécessaire de conclure. Pour les projets plus modestes, les chiffres sont proportionnels aux enjeux et aux impacts.

M. François Tainturier. – SNCF Réseau a mis en place des observatoires dans le cadre de projets concédés, sur les lignes Le Mans-Rennes et Tours-Bordeaux, afin de nourrir des bilans *ex post* de la concertation du public. Les effets ont été très positifs. Nous prenons ainsi connaissance des impacts bien avant la mise en service. Il est important de faire le lien entre ce que l'on constate en amont et le suivi des effets. C'est le rôle de ces observatoires.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Le risque contentieux est-il un élément que vous avez appris à banaliser ? Ou, au contraire, vous gêne-t-il dans la mesure où les autorisations n'étant pas purgées du recours des tiers, cela pourrait dissuader le financeur ?

Mme Nathalie Boivin. – Le risque varie beaucoup en fonction de la nature du projet et du contexte local. De manière générale, les recours se multiplient. Dans le cadre de l'élargissement de l'A85 entre Tours et Vierzon, un maire a attaqué les 17 actes faisant grief...

Nous manquons de recul sur les nouveaux textes ; les anciennes règles ne suscitaient pas de recours exponentiels. Nous craignons, bien sûr, le référé suspensif, qui nous oblige à attendre le recours au fond pour reprendre les travaux ; mais c'est aussi un élément important de la démocratie. De plus, pour les plus grands projets, ils doivent être purgés de tout recours pour être financés.

Mme Estelle Salou. – Les grands projets sur les ouvrages de transport d'électricité suscitent systématiquement des recours, même si le dispositif de concertation est mis en œuvre. Mais ceux-ci ne sont pas toujours représentatifs de l'acceptabilité globale des projets. Ainsi, la ligne aérienne Cotentin-Maine de 163 kilomètres à 300 000 volts, destinée à renforcer le réseau en amont pour permettre au réacteur pressurisé européen (EPR) de Flamanville de l'alimenter, a été contestée localement par des minorités. Plus d'une centaine de contentieux ont été menés, dont certains perdurent alors que la ligne est en service depuis trois ans ; mais l'ouvrage a, dans le même temps, donné lieu à 90 % d'accords amiables au cours des procédures d'expropriation.

M. François Tainturier. – La déclaration d'utilité publique de l'un de nos grands projets – la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges – a été annulée l'an dernier. Nous avons dû retarder le projet et relancer une mission de financement, en modifiant le périmètre. Nous avons procédé à des modifications similaires pour le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), dans le cadre de la commission « Mobilité 21 », avec les risques afférents.

Les recours se sont multipliés, mais une grande partie d'entre eux sont d'ordre générique. Nous adaptons notre démarche en fonction des collectivités territoriales concernées. Les études sont approfondies pour limiter les risques, avec cette conséquence que les dossiers ne cessent de gonfler, au détriment des objectifs de lisibilité et de simplification de l'information donnée au public.

Enfin, comme par exemple pour le projet précité du GPSO, il existe un long moment à l'issue de la concertation et de l'enquête publique, durant lequel nous n'occupons pas le terrain. L'enjeu consiste aussi à gérer ces temps faibles.

**Audition de Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale
de France nature environnement (FNE)**

(Mardi 28 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en recevant la secrétaire nationale de France nature environnement – FNE – Mme Florence Denier-Pasquier. Cette structure a été fondée en 1968 et fédère plusieurs milliers d'associations.

Nous avons également convié trois autres associations de protection de la nature et de l'environnement, qui n'ont malheureusement pas pu être présentes cet après-midi. Nous avons transmis aux membres de la mission les documents que la Ligue de protection des oiseaux nous a fait parvenir. Nous avons proposé aux deux autres associations de nous envoyer des contributions écrites.

La mission d'information s'interroge sur l'efficacité et la légitimité des décisions publiques. Elle a choisi d'examiner des cas concrets, parmi lesquels figurent les conditions de conception et de réalisation des infrastructures. Pourquoi les procédures sont-elles si longues et, parfois, n'aboutissent-elles pas ? Comment les simplifier tout en incitant le public à donner son avis sur les projets structurants et en garantissant, évidemment, le respect de notre environnement ?

Sur ce sujet des infrastructures, nous avons déjà entendu des représentants de l'administration, du Conseil d'État, des porteurs de projet et des juristes. Lors de nos déplacements, nous nous sommes également intéressés à des cas spécifiques, comme le centre de loisirs de Roybon en Isère, la ligne ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, dite CEVA, à la frontière franco-suisse, et le projet du Grand Paris Express.

L'audition de cet après-midi nous permettra de compléter notre travail en recueillant le point de vue d'une structure regroupant un nombre important d'associations de protection de la nature et de l'environnement sur les procédures en vigueur et les pistes d'amélioration envisageables.

Je vous indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat et d'un compte rendu écrit. Elle est également ouverte au public et à la presse.

Madame Florence Denier-Pasquier, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur, M. Philippe Bonnecarrère, puis à nos collègues pour qu'ils puissent vous poser toutes leurs questions.

Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement. – Je vous remercie de me recevoir, en tant que représentante de France nature environnement, et vous prie d'excuser l'absence de mes collègues membres des trois autres associations. Je précise que nos positions convergent largement sur un certain nombre des sujets qui vous occupent.

Je souhaiterais commencer mon intervention par quelques propos liminaires sur la position de France nature environnement (FNE) au regard de la démocratie environnementale.

FNE est une fédération comptant 75 membres « directs », mais regroupant, si l'on tient compte des fédérations régionales, départementales et d'autres associations membres, près de 3 000 associations. On estime à plus de 800 000 le nombre d'adhérents à une association appartenant à notre tissu associatif.

Notre fonctionnement est démocratique. Il repose sur l'organisation d'assemblées générales et sur une charte fédérale certifiant l'application de nos règles démocratiques sur tous les territoires. En découle, pour nos membres, un apprentissage de la délibération et du fonctionnement collectif.

À cela s'ajoute un grand attachement de notre association à l'état de droit et au principe de légalité. Nous disposons d'ailleurs, parmi quinze autres réseaux thématiques, d'un réseau juridique consacré au droit de l'environnement, qui compte environ 80 personnes.

L'activité de FNE repose à 95 % sur le bénévolat. Certes, nous avons une structure salariée à l'échelon national et au sein de nos fédérations régionales, mais l'essentiel du travail est effectué au quotidien par des bénévoles.

Outre l'arrêt de l'érosion de la biodiversité, figure dans nos priorités le changement de modèle de développement en vue d'engager une véritable transition écologique, ce qui implique notamment une rénovation démocratique.

Il nous faut une démocratie à la hauteur des enjeux écologiques. Or justement, sous cet angle, les processus de décision semblent aujourd'hui patiner.

Notre doctrine associative est essentiellement fondée sur la convention d'Aarhus, adoptée en 1998, que la France a ratifiée et que l'Europe a traduite dans ses propres directives. Cette convention établit trois piliers : la transparence, au travers d'un accès facilité à toutes les informations environnementales ; la concertation en amont, pour donner du sens à la participation citoyenne ; l'accès à la justice.

Selon nous, il ne peut y avoir de véritable démocratie environnementale sans respect de ces trois piliers.

Malheureusement, dans un certain nombre de dossiers, l'application sur le terrain des procédures – parfois bricolées – donne un sentiment d'essoufflement et les militants se découragent. S'ils perçoivent bien les effets de la consultation du public sur les petits projets, ils ont l'impression, sur les projets plus politiques, plus importants, de « participer en rond ».

Cela a été particulièrement frappant en 2014 au moment du drame de Sivens et de la mort de Rémi Fraisse, bénévole naturaliste d'une association appartenant au réseau FNE.

Nos associations de terrain avaient tout tenté pour alerter sur le déficit démocratique lié à ce projet de barrage. Hasard du calendrier, le lendemain de cet événement tragique, un rapport officiel du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer confirmait que les solutions alternatives n'avaient pas été étudiées et que les études d'impact reposaient sur des données non actualisées. Tout ce que les associations dénonçaient depuis des années sans être entendues ! Depuis, le projet a été annulé par le juge administratif....

Nous souhaitons ne plus jamais en arriver là ! Notre démocratie est suffisamment mature pour que les décideurs soient éclairés par des processus tenant compte de l'ensemble des enjeux et des règles posées par la convention d'Aarhus, tout en permettant des ajustements des projets et une anticipation des problèmes.

Après le drame de Sivens, la réaction a été très forte au sein de notre mouvement. Pour autant, nous avons choisi de demeurer dans une position pacifique, non violente et respectant l'état de droit. C'est pourquoi nous avons intensément participé aux travaux de la commission du sénateur Alain Richard, placée sous l'égide du Conseil national de la transition écologique, sur la démocratisation du dialogue environnemental.

Néanmoins, nous ne sommes pas totalement satisfaits des réformes engagées, qui ont, en outre, été adoptées par ordonnance dans le cadre d'une loi sur la croissance économique...

Même si certaines procédures nouvelles sont intéressantes, la réforme de la démocratie environnementale s'est essentiellement concentrée sur le processus de concertation, oubliant les deux autres piliers de la convention d'Aarhus, à savoir l'accès à l'information et l'accès à la justice. Un de nos militants a démontré qu'il devait consulter seize sites internet différents pour être informé des projets d'infrastructure prévus dans son département.

Par ailleurs, nous devrions préserver le tissu associatif existant, qui fonctionne avec relativement peu de moyens et se trouve, sur certains territoires, un peu fragilisé. Ces associations, rappelons-le, poursuivent un but d'intérêt général et, pour cela, ont reçu un agrément des pouvoirs publics. C'est à ce titre, d'ailleurs, que le réseau FNE siège au Conseil économique social et environnemental (CESE) depuis 2010, avec quatorze

autres représentants d'associations. J'ai moi-même l'honneur de représenter FNE dans cette structure.

La reconnaissance du tissu associatif est donc là, mais la dernière réforme ne répond pas à la révolution démocratique exigée par la transition écologique, et c'est tout l'intérêt de votre mission d'information.

J'ajoute que la dimension citoyenne et associative a été oubliée dans la dernière réforme territoriale, alors que nous devons réformer nos fédérations régionales, ce qui exige beaucoup de travail, compte tenu, notamment, des différences de culture. Nous devons également envisager de nouveaux défis, tels que le changement climatique, la gestion de l'eau, l'artificialisation des sols ou l'évolution de la forêt.

Je vous transmets également le dernier rapport de l'autorité environnementale et les rapports de ses missions régionales sur les études d'impact environnementales. La question des planifications figure parmi les axes majeurs relevés dans ces travaux.

La France empile des couches de planification, qui entretiennent parfois des rapports juridiques complexes entre elles : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en matière d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) dans le domaine de l'urbanisme, etc. Les échelles couvertes par ces documents sont de plus en plus larges, ce qui accroît le volume des documents versés à l'enquête publique et la pluralité des compétences nécessaires à l'étude de ces derniers. Cette tendance confirme tout l'intérêt d'un examen des documents par une structure associative ! On constate néanmoins, dans les documents d'urbanisme, une difficulté à intégrer les problématiques environnementales, notamment en ce qui concerne l'artificialisation des terres agricoles et naturelles.

Sur ce sujet, une bonne réforme de la démocratie environnementale permettrait de progresser !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Merci d'avoir présenté le travail de France nature environnement (FNE) et, d'une certaine manière, d'avoir mis en perspective les éléments d'une rénovation démocratique, employant des formules assez fortes comme le « sentiment d'essoufflement » des militants. Vous avez compris, Mme la secrétaire nationale, que notre mission d'information s'intéresse aux blocages de la société et à la façon de les lever. Mais, en arrière-plan, se trouve la défiance de nos concitoyens face aux conditions de la prise de décision.

Les élus locaux expriment souvent l'idée que les procédures devant être mises en œuvre pour créer une infrastructure ou un grand équipement public sont trop nombreuses et trop complexes. Vous avez d'ailleurs vous-même évoqué ces « couches de procédures » qui ont été ajoutées, sans forcément de réflexion globale sur les mécanismes de participation du

public. Partagez-vous le constat des élus locaux ? Sommes-nous victimes d'un « trop-plein » de complexité ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Ces questions ont déjà été abordées par le passé et je suis à la fois en accord et en désaccord avec ces constats.

Je suis d'accord sur le fait que, aujourd'hui, il faut être soit un spécialiste de l'urbanisme et de l'environnement, soit un militant de FNE pour parvenir à comprendre, s'agissant des infrastructures, les sigles, les schémas, les compétences et les transferts de compétences, etc. À cet égard, j'estime que nous sommes aussi une école populaire d'apprentissage de la démocratie concrète.

Les procédures d'enquête publique sont souvent décevantes, mais nous les avons défendues quand elles ont été remises en cause, parce que chaque citoyen a le droit d'obtenir une réponse à ses questions concrètes et que ces procédures peuvent toujours être améliorées.

Nous devons consacrer un minimum de temps et de moyens à la démocratie. À défaut, les citoyens ne comprennent plus les décisions publiques et sont enclins au repli démocratique. Les procédures garantissent une certaine égalité de traitement entre les citoyens. La population doit les connaître pour pouvoir se les approprier, et c'est aussi un avantage des procédures anciennes comme l'enquête publique.

De la même manière, on a pu regretter, dans le cadre de la consultation locale sur le projet de Notre-Dame-des-Landes en 2016, que l'information ait été diffusée par les seuls canaux électroniques, car une certaine partie de la population en a été privée.

Les procédures actuelles accordent de l'attention à la population, mais la tentation de rechercher la simplification et le gain de temps comporte le risque de ne pas voir les véritables enjeux que posent les projets d'infrastructure.

Toujours concernant les procédures, l'harmonisation avec la réglementation communautaire, issue de la convention d'Aarhus, aurait dû se faire naturellement. Or, d'après l'analyse de l'autorité environnementale sur les documents d'urbanisme, la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui fixe notamment un principe d'évaluation environnementale en amont, associée à une forte participation du public, n'est appliquée qu'à la marge au travail d'élaboration de ces documents d'urbanisme par les collectivités territoriales.

Les planifications en la matière devraient permettre de poser et régler toutes les questions de fond faisant la une de l'actualité, notamment celles qui sont liées au changement climatique. D'après l'autorité

environnementale, ces planifications ne jouent clairement pas ce rôle aujourd'hui, ou à un niveau trop faible par rapport aux enjeux.

Les documents de planification sont devenus tellement abscons que même un militant de FNE peine à s'y retrouver et à intervenir au bon moment dans les procédures de consultation du public. Pour des bénévoles, les charges de travail deviennent parfois insupportables.

L'une de nos propositions consisterait à créer un portail de service public rassemblant l'ensemble des concertations préalables et des enquêtes publiques, et prévoyant un système d'alerte permettant à tout habitant d'un territoire d'être immédiatement informé de la mise en œuvre de ces procédures dans son département. Cela permettrait plus facilement d'intervenir au « bon moment », c'est-à-dire lorsqu'il est encore possible d'infléchir le projet pour permettre l'application de la démarche « ERC » (éviter-réduire-compenser), essentielle à la réussite de la transition écologique.

Le volet « éviter », en particulier, vise à examiner des solutions alternatives en amont du projet. En ce sens, la concertation préalable du public exigée par la convention d'Aarhus est plus intéressante que la consultation telle qu'elle est pratiquée depuis des décennies en France, c'est-à-dire en fin de processus décisionnel, quand tout est fixé.

Ainsi, pour la première fois en vingt ans de militantisme, j'ai eu la surprise, sur un projet de rocade autoroutière situé sur un périmètre de protection de captage prévue par la « loi sur l'eau » et sur une zone Natura 2000, de voir le porteur de projet retenir une solution alternative dont nous avons esquissé le contour. Cette solution s'est d'ailleurs révélée cinq fois moins onéreuse que le projet initial...

Voilà le sens de la démocratie environnementale : l'intelligence collective autour d'un territoire. Or, aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de la faire fonctionner. Les associations se replient sur des projets à petite échelle et, quand elles s'engagent sur des projets importants, les résultats sont souvent décourageants.

La participation du public à l'élaboration d'une politique ou d'un projet ne prive pas les élus de leur pouvoir de décision. Mais elle implique de prévoir des phases « amont » dans lesquelles l'ensemble des alternatives peut être étudié avec, pour objectif, une réduction maximale des impacts sur l'environnement. Nous parlons bien d'une aide citoyenne à la décision, non d'une concurrence aux élus.

Aujourd'hui, personne – ni les élus ni les acteurs associatifs – ne trouve grand sens aux procédures mises en œuvre, d'où l'urgence de mettre en place une saine articulation entre les différentes dimensions de la démocratie.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous évoquez une saine articulation entre les différentes dimensions de la démocratie, mais aussi une idée de pédagogie et la difficulté à appréhender les documents d'évaluation environnementale ou de planification. Derrière ces enjeux, se pose également une question de capacité à gérer les procédures de consultation du public. Comment FNE a-t-elle construit sa grille d'analyse, ses compétences et son expertise juridique en cette matière ? Estimez-vous qu'une fédération comme la vôtre est suffisamment structurée et préparée pour appréhender des dossiers complexes ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Notre compétence est d'abord collective
– personne ne peut prétendre détenir la vérité sur des dossiers aussi complexes.

Ensuite, elle est issue de la pratique et de l'exercice sur le terrain. Formée en droit, passée par Sciences Po, j'ai commencé mes travaux pratiques le jour où je me suis retrouvée, seule, en commission préfectorale. Tous les militants FNE font de même et agissent à l'aune de leur formation propre.

En outre, notre fédération fonctionne en réseaux thématiques. Des notes de positionnement sont élaborées collectivement, sur la forêt, l'agriculture ou encore l'eau et les milieux aquatiques, à l'attention de tous ceux que le sujet intéresse.

Quand une problématique complexe émerge des remontées de terrain, nous nous appuyons sur des travaux scientifiques et sur nos compétences issues de nos expériences précédentes pour définir un positionnement. Celui-ci constitue une sorte de doctrine mais il n'est pas imposé en tant que tel à l'échelon local, en vertu du principe de subsidiarité.

Ce positionnement transversal de FNE, qui nous permet une cohérence de langage, n'est pas toujours simple à élaborer, par exemple, sur un sujet impliquant à la fois les défenseurs des énergies renouvelables et ceux de la biodiversité. Nous disposons toutefois de procédures et de lieux d'arbitrage, ainsi que de lieux de formation.

Nous sommes très attachés à ce travail d'apprentissage et de prise de position collectifs, au point que nous l'avons formalisé dans nos règles de fonctionnement interne.

Quand la compétence n'existe pas au niveau local, nous allons la chercher ailleurs. Cela constitue parfois une difficulté, notamment lorsque la compétence se situe à l'autre bout de la France car, je le répète, nous fonctionnons avec des bénévoles et faisons face à des cas d'épuisement. Au regard de la complexité des problématiques soulevées, les moyens accordés à la démocratie participative sont assez minimes. Les nôtres ne sont pas proportionnés à ceux des acteurs avec qui nous dialoguons : nous faisons souvent figure de Petit Poucet !

De là naît cette impression de « participer en rond », comme à Sivens. Certains projets franchissent toutes les étapes de concertation sans évoluer, sans que les questions posées n'obtiennent de réponse.

D'ailleurs, la France ne s'est jamais arrêtée de fonctionner. Pratiquement tous les projets d'infrastructure aboutissent, y compris des projets médiocres. Ceux qui créent des crispations sont intéressants car, comme les contentieux, ils sont révélateurs de dysfonctionnements en amont. Ils reflètent l'essoufflement d'une procédure consultative qui consistait à se tourner vers les citoyens pour leur expliquer que l'État savait ce qui était bon pour eux. De cette forme de consultation, la population ne veut plus !

J'ai cité l'exemple de la rocade autoroutière de mon département où un dialogue très constructif s'est engagé ; c'est le seul cas de cette nature que je connaisse, en vingt ans de bénévolat associatif !

À l'occasion du cinquantième anniversaire de ma fédération du Maine-et-Loire, nous nous sommes remémorés les combats gagnés, notamment celui pour une « Loire vivante », visant à limiter l'urbanisation sur les bords du fleuve. Aujourd'hui, la Loire, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, est le moteur touristique du département. On oublie souvent le rôle joué par les associations dans cette lutte...

M. Henri Cabanel, président. – La réussite des associations et la prise en compte de leurs propositions dépendent-elles de la volonté des porteurs de projet ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Le contexte est nécessairement celui d'un rapport de forces bien senti.

Dans le Maine-et-Loire, par exemple, la fédération locale de FNE a gagné d'importants contentieux. Elle a notamment obtenu l'annulation du plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal de l'agglomération d'Angers. Cette victoire, même si j'y ai contribué, m'a laissé un petit goût amer. Elle symbolise l'échec de la concertation engagée en amont et a montré l'inutilité des efforts que nous avons déployés pendant des heures au sein du conseil de développement local pour tenter de faire comprendre les enjeux écologiques.

Toutefois, quand cette fédération déclare désormais que tel ou tel projet pose problème, elle est davantage écoutée. Pour notre fédération, avoir recours à la justice, ce n'est pas agir par vengeance, c'est tout simplement faire appel à l'état de droit.

Le tissu associatif est maintenant implanté depuis des décennies ; il a une bonne mémoire des dossiers, bien meilleure en tout cas que les services de l'État, puisque les préfets se succèdent rapidement. On ne peut pas comprendre certains dossiers comme ceux de Notre-Dame-des-Landes ou de Sivens si on ne tient pas compte de ces acteurs associatifs, qui sont présents

de longue date et qui tiennent à des valeurs ainsi qu'à une certaine vision de l'aménagement durable du territoire.

Si ces projets sont bloqués, c'est parce que les difficultés apparues avec le temps se cumulent. C'est le cas de Sivens : il y a quelques années, les associations ont gagné leur procès contre un barrage illégal. Malgré cela, celui-ci a continué de fonctionner en toute illégalité. Du coup, le nouveau projet de barrage a été rejeté d'emblée par les acteurs associatifs. Cette contestation est le produit d'une forme de mémoire citoyenne.

Au moment des événements de Sivens, tout le réseau associatif de FNE a tiré le signal d'alarme. Nous avons même saisi le Président de la République de ce sujet en insistant sur le fait qu'il y avait là un enjeu à la fois pour la jeunesse et pour la démocratie environnementale et qu'il serait dommage que certains engagements pris dans les conférences environnementales ne soient finalement pas tenus.

Au cours de la dernière mandature, les représentants associatifs du CESE ont produit quinze avis. Nous sommes capables de dialoguer, notamment avec les acteurs économiques, pour tenter de définir ce que doit être l'intérêt général. Le problème, c'est que cette démarche n'a pas été transférée dans les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et qu'il n'existe aucun endroit où discuter sereinement et paisiblement de ces enjeux transversaux, alors même que de plus en plus de compétences sont exercées par les collectivités territoriales. Cette difficulté explique certaines crispations actuelles.

M. Michel Forissier. - Je suis élu de l'est lyonnais, territoire où se situent un aéroport, des voiries autoroutières, ainsi qu'un grand stade.

Vous avez peut-être entendu parler de la pollution du Rhône aux polychlorobiphényles (PCB). À l'époque, j'ai fédéré tous les maires de la vallée du Rhône, afin de porter plainte contre l'État et obtenir une cartographie détaillée de cette pollution. Nous avons fini par gagner ce combat, mais cela a pris plusieurs années.

Pour orienter les décisions en matière d'urbanisme sur mon territoire, j'ai compris qu'il me fallait devenir membre du Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), compétent pour établir le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération lyonnaise. Comme vous l'avez très justement fait observer, il faut traiter les atteintes à l'environnement le plus en amont possible des projets, dans la mesure où toute infrastructure, quelle qu'elle soit, constitue nécessairement une atteinte à l'environnement. Par ailleurs, on se trompe lorsque l'on raisonne « infrastructure par infrastructure ».

Aujourd'hui, il faut des élus engagés et impliqués dans les différents conseils d'administration et commissions qui agissent à l'échelon local. Moi-même, en tant que président de la commission locale de l'eau de l'est lyonnais, j'ai contribué à l'établissement d'un schéma d'aménagement et de

gestion des eaux (SAGE) qui a imposé de nombreuses contraintes aux zones industrielles et à l'aéroport de la région. Il convient en effet de développer le territoire tout en préservant l'environnement. En théorie, votre argumentation est très bonne. Cela étant, comment faire pour coordonner tous les outils mis à disposition des acteurs de terrain par la loi ? Il arrive parfois que l'on oublie de recourir à ces instruments lorsque l'on prépare le cahier des charges d'un projet. Pour moi, la consultation du public doit débiter sous une forme appropriée : il faut, en effet, pouvoir adapter le cadre général de la consultation aux particularités d'un territoire.

Le dernier exemple en date au niveau de l'agglomération lyonnaise concerne un décret de déclassement de l'autoroute qui traverse Lyon, l'A6-A7 : ce texte traite d'un problème majeur mais il a été pris sans qu'aucune solution de substitution soit étudiée, si bien que l'on ne sait pas où les véhicules circuleront demain...

Aujourd'hui, l'État a parfaitement le droit de mettre en œuvre ce type d'infrastructure. D'ailleurs, en tant qu'élus locaux, nous n'y sommes pas opposés : il était insensé de construire une autoroute en plein centre de l'agglomération lyonnaise. Il n'en reste pas moins qu'il serait préférable de définir les solutions de remplacement et les investissements à réaliser avant de prendre ce type de décisions. Les élus locaux sont aujourd'hui désarmés face à ce décret de l'État.

En outre, l'architecture des textes législatifs pose problème. Les textes existent, les grands principes environnementaux sont déclinés dans toutes les conférences environnementales. Tout le monde semble d'accord au moment de quitter la table des négociations mais, quand on retourne sur le terrain, ce n'est plus pareil ! On fait face à des résistances. Les solutions que vous préconisez sont bonnes, mais je ne sais pas comment les mettre en œuvre. Sans compter que, aujourd'hui, nous créons des infrastructures car elles sont vraiment nécessaires, contrairement peut-être à autrefois où nous avions davantage de moyens financiers ! Il faut également se poser la question du périmètre de l'intérêt général. Que doit-on intégrer dans cette notion ? Se limite-t-elle au seul intérêt économique ? N'oublie-t-on pas trop souvent le critère environnemental ? Prend-on suffisamment en compte le bilan « bénéfiques-atteintes » à l'environnement ?

M. Henri Cabanel, président. – Quelles sont vos préconisations pour parvenir à un diagnostic partagé sur les projets d'infrastructure ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Pour les projets d'infrastructures, certaines procédures en vigueur ne sont pas toujours bien articulées entre elles. S'agissant de certains outils d'aide à la décision, le dernier rapport annuel de l'autorité environnementale souligne que les évaluations socio-économiques se transforment souvent en « boîtes noires ». Ce qui devrait être la justification ultime d'un projet est en réalité incompréhensible. Certains

spécialistes, ingénieurs des Ponts et Chaussées ou inspecteurs généraux, par exemple, avouent parfois eux-mêmes ne pas tout comprendre.

Dans un récent avis sur la justice climatique, le CESE a montré que le temps gagné était souvent le critère prépondérant dans le cadre des évaluations préalables à la construction d'une infrastructure de transport. Mais gagner du temps est-ce vraiment défendre l'intérêt général aujourd'hui ?

Dans le même ordre d'idée, l'autorité environnementale regrette que lorsque les enjeux environnementaux sont pris en compte dans les évaluations socio-économiques, ils sont valorisés à des niveaux qui ne modifient jamais de manière significative le résultat des évaluations. En d'autres termes, le critère environnemental est bien pris en compte, mais il est considéré comme secondaire face à la dimension économique.

Derrière la transition écologique et les défis que nous impose le changement climatique, quels sont réellement nos besoins ? Pour moi, il faut sortir de la logique de l'offre en matière d'infrastructure. On dit aux élus : « plus vous développerez les zones industrielles, plus vous créerez de l'activité économique sur votre territoire. » Mais c'est faux ! On a tous en tête, par exemple, des zones industrielles totalement vides.

On construit encore des infrastructures qui ne seront pas utilisées ou on élude des alternatives plus intéressantes, dont le coût budgétaire et écologique est pourtant moindre. Ainsi, la rénovation de l'aéroport Nantes Atlantique – qui n'a jamais été étudiée par le porteur de projet – était sans doute plus intéressante que la construction d'un nouvel aéroport à vingt kilomètres de là, au milieu de 1 300 hectares de zones humides. Dans ce dossier, il faut reconnaître que l'étude des alternatives n'a pas été bien faite. Il ne faut donc pas s'étonner que le projet soit aujourd'hui bloqué.

La qualification des besoins pose également problème. L'autorité environnementale insiste sur le fait que les plans d'urbanisme sont tous établis sur la base de scénarios prévoyant une hausse de la population locale, même pour des territoires se situant dans la « diagonale du vide ». On dimensionne des espaces constructibles à partir d'objectifs qui ne seront pas atteints et utilisés avec une faible densité d'habitations.

Renforcer les moyens de la participation à la démocratie environnementale, parvenir à une véritable démarche « éviter-réduire-compenser », favoriser une tierce expertise sur la qualification des besoins, tout cela soulève de nombreuses questions. Mais ces logiques facilitent aussi les collaborations autour du devenir commun d'un territoire. L'évaluation stratégique des projets est primordiale et c'est en cela que le rôle des élus reste essentiel : quel est le devenir de nos territoires ?

La question de l'eau, par exemple, est très importante : les cours d'eau vont baisser en moyenne de 10 à 40 % à moyen terme selon l'expertise Explore 2070, à laquelle a participé le Bureau de recherches géologiques et

minières (BRGM). Dès lors, il faut se poser la question des besoins en eau potable, des besoins en eau de l'industrie, du secteur de l'énergie, de l'agriculture, sans oublier les milieux aquatiques qui ne doivent pas servir de variable d'ajustement.

J'ai pris l'exemple de l'eau mais je sais que les situations sont complexes et différentes selon les territoires. Pour relever les défis du changement climatique sur l'ensemble du territoire, il faut veiller à maintenir une forme d'équilibre entre toutes les parties prenantes, leur permettre de s'exprimer, sans que l'une prenne le dessus sur les autres. Il faut donc une révolution démocratique à la hauteur du défi écologique.

M. Michel Forissier. – La commission locale de l'eau de l'est lyonnais va faire signer la charte « Objectif zéro phyto » à la dernière commune qui ne l'avait pas encore fait. Quand on a lancé cette initiative il y a douze ans, on nous prenait pour de doux rêveurs !

Mme Florence Denier-Pasquier. – Je vous crois sur parole. En tant que formatrice, j'ai accompagné les premières démarches des communes en la matière et pu observer les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pilotes.

M. Michel Forissier. – En matière d'infrastructures, j'ai oublié d'évoquer la ligne Lyon-Turin, ainsi que le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Cela étant, mon territoire connaît un fort développement économique...

M. Henri Cabanel, président. – Madame, nous vous remercions de nous avoir éclairés sur les compétences de France Nature Environnement et les idées qu'elle défend.

**Audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint
de la Commission européenne**

(Mercredi 29 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Nous échangeons aujourd'hui en visioconférence avec M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne, accompagné de son équipe.

L'Union européenne a mis en place des procédures de consultation pour recueillir l'opinion des citoyens et des parties prenantes lorsqu'elle élabore des politiques ou des mesures législatives. Ces consultations sont publiques, de même que les réponses adressées aux contributeurs et les suites qui leur sont données. Pourriez-vous nous présenter votre méthode et les améliorations que vous avez pu lui apporter, notamment au regard des critiques qui ont pu vous être retournées. Combien de temps dure cette procédure et quel est son coût ?

S'ajoute à ces consultations la procédure d'initiative citoyenne européenne (ICE), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, qui permet à un million de citoyens de l'Union européenne de participer directement à l'élaboration des politiques européennes, en invitant la Commission européenne à présenter une proposition législative, celle-ci conservant toutefois le choix de le faire ou non. Trois initiatives visant à abolir la vivisection, à protéger la dignité et l'intégrité de l'embryon humain et à faire du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain imprescriptible sont ainsi parvenues à recueillir le nombre prévu de soutiens. L'engouement pour cette forme d'expression ne semble pas se démentir : le 22 mars dernier, la Commission européenne a ainsi enregistré deux nouvelles initiatives citoyennes européennes consacrées aux droits des citoyens de l'Union dans le contexte du retrait d'un État membre de l'Union européenne – l'avenir dira si ces propositions prospèrent – tandis qu'elle rejetait une troisième proposition visant à s'opposer au *Brexit*, au motif que celle-ci ne relevait pas de sa compétence. Quel bilan dressez-vous de cette procédure ? Quelles en sont les limites et les évolutions éventuelles ?

Cette audition est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne. – Merci. Je note que le Sénat est particulièrement bien informé, y compris sur les tous derniers développements de l'ICE. Je vous propose de traiter d'abord la consultation.

La Commission européenne a une pratique longue de la consultation dans le cadre de la recherche d'une meilleure réglementation. En mai 2015, son président M. Jean-Claude Juncker et son premier vice-président M. Frans Timmermans ont souhaité aller plus avant dans la consultation des parties prenantes et des citoyens. Il a ainsi été décidé qu'elle aurait lieu à toutes les étapes, et pas seulement pendant la phase traditionnelle de consultation publique, qui a donné lieu à 700 consultations au cours des dernières années avec, en moyenne, 400 contributions par consultation, permettant dans bien des cas d'ajuster la portée des dispositions.

Nous consultons ainsi les citoyens dès le début du processus, lorsque les services de la Commission préparent la « feuille de route » d'un texte, qui décrit le contexte et présente les éléments-clés. Depuis un an, un portail électronique permet à chacun de commenter ce document et notamment d'indiquer si des éléments ont été oubliés. Le portail recueille aujourd'hui une douzaine de prises de positions en moyenne... C'est peu ! Il s'agit généralement des acteurs directement concernés.

Puis vient à proprement parler l'étape de la consultation publique, avec un questionnaire couvrant les éléments les plus concrets de la proposition. Son élaboration nécessite de trouver un équilibre entre la nécessité de laisser s'exprimer les citoyens et les parties prenantes et celle d'obtenir des réponses précises. La consultation dure douze semaines. La Commission mène dans presque tous les cas des consultations plus ciblées : réunions avec les parties intéressées y compris dans les États membres, réunions avec les administrations des États membres ou avec leurs parlements.

Une fois que la Commission a adopté sa proposition législative et qu'elle l'a présentée aux co-législateurs, le Conseil et le Parlement européen, elle prévoit aussi une période de huit semaines où les parties peuvent faire valoir leurs vues en les présentant aux co-législateurs. Ce mécanisme est tout récent et son utilisation est encore trop limitée. L'un des chantiers que nous menons est de rendre plus populaires cette phase ainsi que la phase préparatoire.

Autres points très importants pour le président et le premier vice-président de la Commission européenne : l'acquisition d'outils informatiques, et le fait de montrer à nos interlocuteurs qui ont fait l'effort de participer à nos travaux que leur contribution a été prise en compte, même si nous ne reprenons pas forcément leur position. C'est le rôle du document que nous établissons pour chaque consultation et qui en retrace les résultats, mais cet outil indispensable peut encore être amélioré.

Les consultations ont une dimension politique : montrer que le travail législatif de la Commission est participatif, ouvert, transparent. Elles ont aussi une dimension analytique et technique, car dans nombre de cas, les analyses d'impact ont été très largement documentées par les contributions.

Dernière évolution qui se concrétisera dans les prochaines semaines : la traduction des consultations dans toutes les langues communautaires. Aujourd'hui, en effet, si elles sont rarement dans une seule langue, elles ne sont jamais traduites dans toutes les langues de l'Union.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Merci de vos explications. Notre but est de contribuer à résoudre les blocages de la société française – qui valent aussi pour l'Europe – que sont la difficulté à réformer et à construire de grandes infrastructures, mais aussi la défiance vis-à-vis des politiques, qui nous inquiète beaucoup. Nous cherchons si la démocratie participative ne pourrait pas nous aider, sans remettre en cause l'organisation de la démocratie depuis la Révolution, selon laquelle le peuple s'exprime par la voix de ses représentants.

Pour vous, qu'est-ce qu'une consultation numérique réussie ? Mesure-t-on ce succès au nombre de contributions ? À la qualité de l'information reçue par les participants ? Les contributions doivent-elles être obligatoirement signées ou peuvent-elles être anonymes ? Tout projet donne-t-il lieu à une consultation, ou bien faites-vous une sélection ?

M. Jean-Éric Paquet. – Aux consultations pour les actes législatifs, qui sont systématiques, il faut ajouter les actes délégués et les actes de mise en œuvre, qui représentent le droit secondaire européen, comme sur les pesticides et les OGM, pour citer des sujets sensibles. Lorsque la Commission prépare ces actes, elle pose des questions aux États membres, mais elle met également les textes à disposition des parties prenantes pour une dernière vérification avant l'entrée en vigueur. Les retours éventuels sont utilisés de manière discrétionnaire par le collègue.

Sur la question des tarifs transfrontaliers de téléphonie sans fil – le *roaming* – qui disparaît cette année, par exemple, la consultation a eu un impact très substantiel sur la teneur de la mesure effectivement adoptée.

La qualité de la consultation publique dépend d'abord du travail au sein de la Commission. Le questionnaire est déterminant. Le secrétariat général accompagne les directions thématiques pour sa rédaction. Sur la politique agricole commune (PAC) par exemple, il s'agissait de savoir comment on pouvait la faire évoluer pour mieux accompagner les bouleversements, et faire face aux exigences écologiques.

Un deuxième point est la durée de la consultation. Celle-ci a été fixée à douze semaines, mais à chaque fois, nos collègues de la Commission font valoir une situation d'urgence et demandent une réduction à huit semaines, voire moins. Mais le secrétariat général reste très strict dans ce domaine : il faut une durée suffisante pour que chacun puisse s'exprimer.

Nous recueillons parfois des centaines de milliers de contributions, comme sur la protection de la nature, qui en a suscité 150 000. Certes, les contributions sont souvent des lettres types préparées par des organisations de défense de l'environnement ou de chasseurs... Les contributions sont

venues de tous les États membres. Cela a permis de constater l'attachement de l'ensemble des parties prenantes à la législation actuelle de protection de la nature dont chacun, y compris les chasseurs et les acteurs économiques, reconnaît la valeur mais dont il faut améliorer la mise en œuvre.

Une autre façon de juger la qualité d'une consultation est de mesurer les informations apportées, notamment en termes d'impact, permettant de mieux distinguer les options disponibles.

Dernier point, dans une approche plus stratégique : il faut choisir le bon moment pour une consultation large du public, pour organiser des séminaires ou des conférences, pour travailler avec les États membres, pour distiller les orientations de la Commission... Dans ce domaine, les directions thématiques sont assez libres.

Sur la signature des contributions, les personnes sont libres de signer ou de rester anonymes.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Comment repérez-vous, sur 400 contributions en moyenne, celles qui sont contrôlées par les *lobbies* ? Comment savoir si le résultat d'une consultation n'a pas été influencé par des gens plus motivés, mieux organisés que les autres ? Comment faire face au risque de dérapage, d'instrumentalisation inhérent à chaque consultation ? Cela me semble être un travail d'analyse considérable pour les services de la Commission : utilisent-ils des algorithmes ? Ont-ils recours à des traitements automatisés ?

M. Jean-Éric Paquet. – C'est, à l'évidence, un enjeu majeur. Sur la protection de la nature comme sur l'accord de libre-échange transatlantique, nous avons reçu quelques 150 000 contributions. Faire une analyse quantitative prend un peu de temps mais n'est pas si compliqué. Dans l'étude d'impact du projet, nous quantifions l'origine des contributions reçues.

Il faut ensuite identifier systématiquement les contributions. Pour être tout à fait transparent, le secrétariat général de la Commission est fréquemment critique à l'égard du travail des directions thématiques, dont l'analyse est souvent partiellement orientée pour favoriser les options qu'elles prennent.

Nous insistons sur la nécessité de bien rendre compte de la consultation : sur le secteur ferroviaire, par exemple, il faut présenter à la fois la position des opérateurs historiques, celle des nouveaux entrants, etc.

Le plus difficile est de parvenir à capturer les attentes des citoyens, en dehors des parties prenantes constituées. Cela passe bien sûr par des statistiques – c'est le plus facile – mais aussi par des outils de *data mining* par mots-clés ou expressions-clés, plus ou moins performants, et qui ne sont pas utilisés de manière systématique. Un des chantiers en cours est précisément d'en équiper tous les services de la Commission.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Bravo pour vos consultations. Mais – sans vouloir faire de provocation – quelle en est le véritable but ? S'agit-il pour la Commission de pouvoir dire au Conseil et au Parlement européen : « nous avons consulté tout le monde ; vous voyez bien que l'Europe n'est pas éloignée des citoyens » ? S'agit-il, en d'autres termes, d'une « consultation prétexte » ou bien d'une consultation utile ? Dans nos communes, il est souvent reproché au maire d'organiser des réunions de quartier qui relèvent plus de la communication que de la consultation proprement dite.

M. Jean-Éric Paquet. – Il ne s'agit en aucun cas de « consultations prétextes ». C'était peut-être le cas il y a dix ans, lorsque nous avons commencé ; mais aujourd'hui nous avons professionnalisé l'exercice.

Les consultations ont une dimension politique très importante pour la Commission, en démontrant qu'elle a été à l'écoute des citoyens, que les politiques publiques européennes se construisent avec l'ensemble des sociétés européennes. Cela rejoint l'inquiétude du Sénat à propos de la méfiance des citoyens. Nous répondons avec cet instrument, mais aussi avec les autres outils de transparence concernant le circuit de la décision de la Commission.

Les *lobbies* font partie du système et sont utiles pour fournir l'information indispensable à la prise de décision. L'enjeu est d'assurer de manière systématique que l'ensemble des parties prenantes aient accès à la Commission, et pas seulement les *lobbies* industriels comme on le prétend parfois. C'est dans ce cadre que des ONG, œuvrant dans le domaine de la consommation ou de l'environnement, sont en partie financées par le budget européen.

Mme Mona Björklund, chef de l'unité « Analyse d'impact » au sein de la direction « Réglementation intelligente et programme de travail » du secrétariat général. – Les consultations sont un bon moyen pour collecter des informations, notamment des données scientifiques pouvant être d'accès difficile. Sur le *copyright*, en août et septembre de l'année dernière – matière clivante s'il en est – la consultation a permis de savoir quelle voie pouvait être acceptée par les différentes parties. La consultation a servi à trouver le juste milieu.

M. Jean-Éric Paquet. – Autre exemple, les carcinogènes dans l'environnement professionnel au sujet desquels la réglementation est en train d'être mise à jour. L'étude d'impact avec les agences européennes sur le seuil licite d'exposition des travailleurs a suscité des réactions extrêmement positives au sein des États membres. La consultation peut ainsi faciliter les discussions politiques au Conseil.

M. Henri Cabanel, président. – Pour les consultations publiques, les contributions sont-elles réparties équitablement au sein des États membres,

ou y en a-t-il de plus participatifs que d'autres ? Peut-être le relais national en matière de publicité est-il plus efficient dans certains pays ?

M. Jean-Éric Paquet. – La répartition est rarement équilibrée. Nous avons beaucoup de contributions belges, pour des raisons géographiques évidentes. Il y a aussi une question linguistique. Les relais nationaux ne sont pas utilisés de manière systématique.

Mme Mona Björklund. – Nous demandons aux *lobbies* de s'inscrire sur un registre, ce qui nous permet de savoir s'ils se sont exprimés ou non sur un sujet et de les avertir de l'ouverture d'une consultation.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Passons maintenant au second point : l'initiative européenne citoyenne (ICE). Est-elle aussi difficile à mettre en œuvre qu'on le dit ? Comment s'articule-t-elle avec le droit de pétition ? Pouvez-vous nous faire un retour d'expérience sur ces sujets ?

M. Jean-Éric Paquet. – Je ne peux pas vraiment m'avancer sur le droit de pétition : les pétitions sont adressées au Parlement européen, dont une commission permanente est chargée de les instruire.

L'ICE, introduite par le traité de Lisbonne, est encadrée par un règlement de 2012. Depuis cette date, on en compte 43, qui ont récolté globalement 6 millions de signatures, mais dont 3 seulement sont parvenues à atteindre le seuil du million de signatures dans 7 États membres : celle sur la vivisection, l'initiative « *un de nous* » et celle sur le droit à l'eau.

Cette procédure est très encadrée pour éviter la prolifération de référendums en Europe et pour que la mobilisation importante de ressources qu'elle implique soit pertinente. La toute première étape est donc de déterminer si un objet peut être éligible au titre du traité. Ce n'était pas le cas pour l'initiative « *Stop Brexit* », certes très positive politiquement, mais qui n'a pu être enregistrée.

Depuis la semaine dernière, nous acceptons le principe d'un enregistrement partiel d'une initiative, ce qui était impossible jusqu'à présent, en vertu du règlement. Un arrêt de la Cour de justice et des discussions au Parlement européen ont conduit le collège à évoluer sur ce point. L'une des initiatives sur le *Brexit*, par exemple, proposait la création d'une citoyenneté européenne pour des Britanniques, y compris si leur pays quittait l'Union. Dans le cadre des traités, c'est impossible, car la citoyenneté européenne est attachée à la nationalité d'un des États membres. Mais il a été considéré qu'une partie des droits attachés à la citoyenneté européenne pouvait être reconnue à des citoyens d'États tiers.

Ce matin même, le collège des commissaires a également décidé d'enregistrer une autre initiative citoyenne sur ce que ses promoteurs appellent les « nationalités régionales ou minoritaires », qui concerneraient selon eux 40 à 60 millions de citoyens. Cette initiative avait été refusée en

2013, car sur les onze actions spécifiques, 3 étaient inéligibles et 8 éligibles. La Cour de justice a estimé que la décision de la Commission n'était pas assez motivée.

L'enregistrement et l'analyse juridique ne préjugent en rien de ce que la Commission ferait si l'initiative recueillait ensuite un million de signatures dans sept États membres. Il s'agit simplement du point de départ des douze mois de récolte des signatures. Il y a aujourd'hui de grandes divergences au sein des États membres sur la méthode d'identification qui évite les doubles signatures. À la demande du Parlement européen, la Commission travaille pour faciliter techniquement l'action des organisateurs des initiatives.

À ce jour, seulement trois initiatives ont été couronnées de succès ; « *Stop vivisection* » et « *Un parmi nous* » n'ont pas eu de suites législatives. La Commission doit à chaque fois justifier son choix. Elle peut organiser une conférence des parties prenantes pour leur permettre de débattre avec le Parlement de son éventuel suivi. L'initiative sur le droit à l'eau aura une suite cette année, un peu décalée dans le temps, mais il fallait attendre le moment approprié. La procédure d'ICE suscite un regain d'intérêt : 6 initiatives ont été déposées depuis septembre 2016, notamment celle sur l'usage de glyphosate et de pesticides dans l'agriculture, dont le suivi politique sera sensible si elle aboutit.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Au regard de votre vision très large des 28, ou plutôt des 27 pays de l'Union européenne, y a-t-il des pratiques de consultation numérique particulièrement pertinentes dans les États membres ?

M. Jean-Éric Paquet. – La Finlande dispose d'un outil informatique de consultation de très bonne qualité, qui permet même l'échange entre les contributeurs. C'est un choix courageux, car cela demande aussi que l'on modère le forum. Si la Commission faisait ce choix, il serait difficile à traiter. Il existe des États membres ambitieux pour parvenir à une meilleure réglementation : sous réserve de précisions ultérieures, je pense au Royaume-Uni, au Danemark, aux Pays-Bas et à l'Allemagne en matière de consultation.

M. Henri Cabanel, président. – Cela correspond à ceux que nous avons repérés. Merci de votre disponibilité. Nous ne manquerons pas de vous informer du résultat de notre réflexion.

II. COMPTES RENDUS DES TRAVAUX INTERNES DE LA MISSION D'INFORMATION AUTRES QUE L'EXAMEN DU RAPPORT

Réunion constitutive

(Mardi 6 décembre 2016)

M. Michel Forissier, président d'âge. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence.

J'ai le privilège, en tant que président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission d'information « Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider légitimement et efficacement en France en 2017 ».

Cette mission est constituée à l'initiative du groupe UDI-UC dans le cadre du « droit de tirage » prévu à l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Le 16 novembre dernier, la conférence des présidents a pris acte de la demande formulée par ce groupe, et les vingt-sept membres de la mission ont été nommés lors de la séance publique du 22 novembre, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques.

Avec ce sujet qui a trait à la démocratie, nous aborderons de nombreux thèmes qui nous sont chers – la représentation nationale, le développement de la participation des citoyens, les relations paritaires – ce qui ne devrait pas manquer de nous animer au cours des prochaines semaines.

Avant toute chose, nous devons désigner le bureau de la mission au cours de la présente réunion.

Je vous rappelle que la fonction de rapporteur est confiée, de droit, à un membre du groupe ayant exercé son droit de tirage, s'il le demande. Le groupe UDI-UC ayant effectivement formulé cette demande, nous désignerons donc notre rapporteur parmi l'un de ses membres.

Le poste de président sera quant à lui occupé par un membre de l'opposition sénatoriale. J'ai reçu la candidature de notre collègue Henri Cabanel. Y a-t-il d'autres candidatures ? Il n'y en a pas. Y a-t-il des oppositions ? Je n'en vois pas.

M. Henri Cabanel est désigné président de la mission d'information.

Je félicite donc notre collègue Henri Cabanel et lui cède immédiatement la présidence.

Présidence de M. Henri Cabanel, président

M. Henri Cabanel, président. – Je vous remercie de votre confiance.

Cette première réunion sera avant tout consacrée à la constitution de notre bureau. Chaque groupe dispose d'un nombre de représentants au sein de celui-ci.

Nous pourrions, si cela vous convient, constituer un bureau de huit membres comprenant deux membres pour les groupes les plus nombreux, à savoir le groupe Les Républicains et le groupe socialiste et républicain, et un membre pour les autres groupes : UDI-UC, communiste républicain et citoyen, RDSE et écologiste.

Le groupe UDI-UC, à l'origine de cette mission, ayant désigné M. Philippe Bonnecarrère, il est donc nommé rapporteur.

S'agissant des postes de vice-présidents, j'ai été informé de la candidature, pour le groupe Les Républicains, de Mme Agnès Canayer et de M. Michel Raison, pour le groupe socialiste et républicain, de Mme Sylvie Robert, et pour le groupe Communiste, républicain et citoyen, de M. Bernard Véra.

Enfin, le groupe RDSE et le groupe écologiste ayant un seul représentant au sein de notre mission, je vous propose de nommer respectivement M. Pierre-Yves Collombat et Mme Corinne Bouchoux en tant que vice-présidents.

Le bureau est ainsi constitué.

Je propose que les membres du bureau se retrouvent la semaine prochaine.

S'agissant du temps qui nous est accordé pour mener nos travaux, le rapporteur souhaiterait que le rapport puisse être remis aux environs de la mi-mai, entre les élections présidentielles et les élections législatives. Nous mettrons à profit ce temps disponible pour communiquer les orientations que nous aurons arrêtées.

En accord avec le rapporteur, les travaux de la mission pourraient prendre la forme d'auditions en réunions plénières et d'auditions de rapporteur, plus informelles.

Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous vous proposons que les réunions plénières soient, par principe et compte tenu du sujet que nous abordons, ouvertes à la presse et au public, sauf exception éventuelle et préalable décidée par le bureau. Un enregistrement audiovisuel pourrait, par ailleurs, être également prévu, au cas par cas.

De même, le rapporteur propose d'ouvrir ses auditions à l'ensemble des membres de la mission d'information.

Afin de faciliter l'organisation de chacun, nous vous proposons également de « sanctuariser » pour nos réunions plénières les jeudis après-midi, de treize heures trente à quinze heures, pour les mois de janvier et février. Nous pourrions ensuite décider d'une autre plage horaire, par exemple le mardi ou le mercredi après-midi, pour les mois de mars et avril, la séance publique étant suspendue à partir de fin février.

Avant la suspension de fin d'année, une ou deux auditions pourraient être organisées. Vous en serez bien sûr informés.

Le rapporteur et moi-même pensons qu'il serait également utile de mettre en place un espace participatif sur le site internet du Sénat, qui donnerait la possibilité à chaque citoyen de donner son avis et d'apporter son expérience.

Je souhaiterais maintenant dire quelques mots sur le fond de cette mission.

La démocratie recouvre notamment deux réalités, la représentation des citoyens par les élus, légitimés par les urnes, et la participation de ces mêmes citoyens à la vie publique. Aujourd'hui toutefois, alors que ceux-ci s'emparent de la démocratie participative en inventant leurs propres outils, la question est de savoir si elle est un complément ou une compensation d'une déficience de la démocratie représentative.

Nous devons ensemble déterminer le sens donné à cette mission, qui se situe dans un calendrier électoral propice au débat – élections présidentielles, législatives, puis sénatoriales – mais aussi à la mise en perspectives des fondements de notre démocratie.

Compte tenu du champ particulièrement large des enjeux de cette commission

– économiques, sociétaux et politiques –, il nous faudra en prioriser les objectifs. Nous déterminerons ensemble le cadre, mais nous devons surtout apporter du sens à nos travaux. C'est aujourd'hui, me semble-t-il, la cause de non-adhésion des citoyens aux outils de la démocratie participative, lorsqu'ils les considèrent notamment au service d'une stratégie politique. Ils créent donc leurs propres outils pour pallier ces défauts.

Je vous proposerai un cadre de travail au sein duquel il nous faudra prioriser nos axes de réflexion en tenant compte des trois enjeux que je viens de citer.

Comme au sein de chaque mission, nos groupes représentent des idéologies diverses, et même sur le thème de la démocratie qui nous rassemble, nos valeurs pourront être divergentes. Il nous faudra donc très rapidement placer le curseur sur ce qui nous anime et nous unit.

Notre volonté, avec le rapporteur, est d'expliquer la démarche participative, de la rendre lisible, mais aussi de convaincre les citoyens de son honnêteté, de clarifier et de simplifier la concertation pour apporter de l'oxygène à nos entreprises, à nos communes porteuses de projets, qui s'enlisent parfois dans des recours après des mois d'enquête publique.

Nous devons nous appliquer un cadre strict, car si nous nous référons à nos seules idéologies, nous ne ferons pas avancer le débat, nous le scléroserez. On risquera alors de subir une forte critique des citoyens, qui ne verront dans cette mission qu'une mascarade.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Merci, M. le Président, pour ces explications.

Merci également, mes chers collègues, de la confiance que vous m'accordez en me désignant rapporteur de cette mission initiée par le groupe UDI-UC.

Je ne reviendrai pas sur les propos du président concernant l'organisation de nos travaux. Il nous a proposé un créneau le jeudi en début d'après-midi, avant la séance, en particulier avant les questions d'actualité au Gouvernement. Le jeudi matin est occupé par les réunions de la commission des affaires européennes, mais aussi de l'ensemble des délégations, d'où l'idée de tenir les auditions plénières ouvertes à la presse et au public le jeudi entre treize heures trente et quinze heures. Les auditions du rapporteur, ouvertes à l'ensemble des collègues de la mission, pourront intervenir le mercredi en fin d'après-midi.

Le président vous l'a dit : le calendrier envisagé pour cette mission devrait nous laisser le temps de travailler sereinement. Nous pourrions achever nos travaux en mai. Si nous voulions adopter notre rapport avant cette date, comme l'ont semble-t-il envisagé les autres missions parallèles, nous arriverions dans le cœur de la campagne présidentielle : autrement dit, nous n'aurions aucune chance d'être audibles. Il nous semble qu'intervenir quelques jours après le second tour de l'élection présidentielle peut nous permettre d'être entendus.

Le sujet, dès lors qu'il touche la démocratie, est particulièrement ambitieux.

Je souhaite en quelques minutes, dans le droit fil de l'intervention de M. Henri Cabanel, vous présenter la démarche qui m'a conduit à proposer ce sujet, et guider notre réflexion autour de quelques axes.

Tout d'abord, mon objectif n'est pas de vous proposer un énième rapport sur la démocratie d'un point de vue conceptuel. Les philosophes, les sociologues, les professeurs de droit et de sciences politiques le font probablement mieux que nous, compte tenu du temps dont ils disposent et de celui qui nous est imparti.

Au contraire, comme l'indique la deuxième partie du titre de la mission retenu par mon groupe, il s'agit de s'interroger sur les conditions dans lesquelles, dans le cadre d'une démocratie renouvelée et moderne, des décisions pourraient être prises par les pouvoirs publics, avec légitimité et efficacité. Il ne s'agit donc pas de proposer une révolution ni de réfléchir aux fondements même de notre système démocratique.

Ainsi, mon questionnement s'articule autour d'interrogations simples - les réponses pouvant probablement être moins aisées - et pragmatiques.

Comment parvenir à conduire à leur terme des projets d'investissements publics ambitieux concernant les infrastructures et les aménagements sur nos territoires, ou encore d'importantes réformes, notamment sociales, dans notre pays ?

Vous avez tous en tête une foultitude d'infrastructures qui n'arrivent aujourd'hui pas à être mises en œuvre. Nous nous souvenons tous des difficultés récentes du Gouvernement pour avancer dans la réforme portant sur le droit de travail. Il n'est pas exclu qu'une autre majorité, s'attelant à cette même question, puisse également connaître quelques soucis de méthodologie.

Ensuite, comment, dans un délai qui reste raisonnable et réaliste, permettre l'expression de chacun, selon un processus établi et à l'aide d'outils participatifs pertinents, tout en garantissant le respect de la représentation démocratique ?

Quelle procédure retenir pour que tous les avis soient entendus, sans que les points de vue minoritaires s'imposent *in fine* à l'avis majoritaire, en bloquant tout nouveau projet ?

Quelle est la place du contrôle du juge dans ce nouvel ordre démocratique, où les décisions de l'État ne sont probablement plus aussi discrétionnaires et unilatérales que par le passé ? Nous avons parfois le sentiment que le juge a pris le relais d'une absence de participation, alors que se développe aujourd'hui un important contrôle du citoyen lui-même. Ceci revient à dire que deux contrôles extrêmement puissants ont lieu en même temps, le contrôle du juge et celui du citoyen. Comment les équilibrer si l'on veut garder le double cap de la légitimité et de l'efficacité ?

Quelle serait la gouvernance la plus adaptée pour concilier l'ensemble de ces enjeux - développement de réformes et de projets ambitieux, maintien du principe de représentation comme socle de notre fonctionnement démocratique, expression directe des citoyens et contrôle de l'action de la puissance publique par le juge ?

Comment améliorer nos processus décisionnels et de mise en œuvre, au niveau local comme national, où l'efficacité constituerait réellement un critère essentiel guidant nos choix ?

Comment éviter que la complexité ou la participation n'effacent la responsabilité de la décision ? Au risque de forcer le trait, plus personne n'est responsable de rien !

Cette réflexion ne peut éluder le développement de la communication numérique et des réseaux sociaux : il s'agit, à n'en pas douter, d'outils offrant un espace pour la participation directe des citoyens à la prise de décisions. Toutefois, il faut éviter qu'ils n'offrent un prisme déformant de la réalité, en accordant un écho démesuré à des opinions qui ne recueillent qu'un assentiment minoritaire face à une majorité dite « silencieuse ».

La question des réseaux sociaux rejoint celle de la définition de l'intérêt général. Dans une récente interview, Marcel Gauchet disait : « *Croire que les individus en réseau vont se substituer au collectif, c'est une vue de l'esprit.* »

Vous avez reconnu, mes chers collègues, à travers l'esquisse de quelques thèmes, la question posée : « Comment ? ». Vous avez tous, des idées en tête, peut-être des solutions pour la société française. Vous aurez l'occasion de les exprimer dans les semaines qui viennent.

Comment faire ? Cette question touche tous les partis et peut nous mobiliser en cette période pré-présidentielle, sans que l'un de nous ne soit gêné. Je crois sincèrement que cela peut constituer une force pour notre mission, puisque nous allons nous attaquer à une interrogation qui nous est commune.

Nos travaux nous permettront, je l'espère, de dégager ensemble des constats et, surtout, de formuler des propositions, que nous espérons concrètes et partagées entre nous.

Je vous proposerai, en liaison avec le président, un calendrier d'auditions qui devrait nous permettre d'aborder l'ensemble de ces sujets, à la fois en réunions plénières et dans le cadre des auditions de rapporteur.

Afin de nourrir nos travaux, nous allons également demander une étude sur quelques sujets précis à la division de la législation comparée, qui relève de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat.

Nous pourrons, en outre, envisager quelques déplacements, notamment en Europe, pour y découvrir des dispositifs originaux en termes de processus décisionnels - à supposer qu'ils existent.

C'est donc un travail riche et ambitieux qui nous attend, mes chers collègues, et je me réjouis par avance de notre activité au cours des quelques mois à venir.

M. Henri Cabanel, président. - Vous l'avez compris, nous souhaitons, avec le rapporteur, être utiles et faire avancer la démocratie dans

ce pays. C'est un sujet très large, il faudra établir un diagnostic, définir des enjeux, et surtout atteindre des objectifs afin de rendre notre travail efficient.

M. Michel Raison. - Vous avez parlé de nos différences « idéologiques ». Je souhaiterais, pour la sérénité de nos travaux, que l'on parle de la différence de nos idées, de notre perception des choses. Si on met de l'idéologie dans le fonctionnement de la démocratie, celle-ci ne peut plus fonctionner. L'idéologie, est, par nature, un concept un peu figé. Cela ne favorise pas la réflexion. Je souhaiterais donc que l'on n'emploie pas le terme d'idéologie.

En second lieu, je souhaite profondément que notre mission d'information débouche sur des propositions et sur des conclusions permettant enfin de conduire quelques réformes dans notre pays.

Chaque gouvernement, quelle que soit son orientation politique, essaie de mener un certain nombre de réformes intéressantes. On l'a vu dernièrement avec la loi réformant le droit du travail qui, dans sa première mouture, semblait plutôt positive pour le pays, et qui s'est réduite comme peau de chagrin parce que la démocratie, selon moi, n'a pas bien fonctionné.

Souvent, le citoyen croit que la démocratie avance lorsqu'il n'est pas d'accord, on le voit notamment dans nos communes. Cependant, les citoyens votent et élisent des personnes pour les représenter. Si on leur demande ensuite leur avis, ils ont tendance à oublier l'intérêt général, notamment parce qu'ils ne disposent pas de toutes les données nécessaires.

Cette mission est donc importante, à condition qu'elle puisse déboucher sur une conclusion constructive. Le travail du rapporteur sera difficile.

M. Henri Cabanel, président. - Je vous prie de bien vouloir excuser mes propos concernant l'idéologie. Je me suis certainement mal exprimé. Je voulais dire que nos convictions politiques étaient différentes, mais que nous pouvions aisément nous retrouver sur le terrain de la démocratie.

M. Michel Raison. - On a tous les mêmes objectifs, même si on ne partage pas la même idéologie !

M. Michel Forissier. - Je vous félicite à nouveau, monsieur le président. Je travaille sur le sujet depuis de nombreuses années, et je souhaiterais vous livrer mon expérience alors que j'étais jeune élu.

À l'époque, j'étais l'opposant de Jean Poperen, homme politique expérimenté, à qui l'on ne pouvait reprocher son manque de convictions politiques. Dans son livre *nous sommes tous archaïques*, il affirmait que la démocratie était un idéal impossible à atteindre. Un soir de conseil municipal, je m'étonnais de cette assertion, qui cadrait mal avec ses valeurs socialistes. Il m'a dit que je comprendrais plus tard, ce qui se produit aujourd'hui !

Par ailleurs, j'ai animé un colloque à la Sorbonne portant sur la place des médias dans le débat public. Les médias, s'ils occupent une place positive, jouent aussi, parfois, un rôle négatif dans ce domaine.

Je suis élu de la métropole lyonnaise, où les grands projets foisonnent. J'ai eu notamment à traiter, avec Michel Mercier, lorsque nous siégeons au conseil général du Rhône, du musée des confluences. On nous a reproché de gaspiller l'argent public, etc. Tout a été mis en œuvre pour que ce projet n'aboutisse pas. J'ai moi-même combattu le projet de grand stade, qui n'était pas, selon nous, implanté au bon endroit.

Lors de ces phases d'aménagement, il faut avoir avec soi l'opinion publique et expliquer que si la démocratie participative constitue une bonne chose, la France est cependant une démocratie représentative.

Le rapport que vous allez devoir établir, mon cher collègue, va être compliqué !

Mme Catherine Génisson. – Monsieur le rapporteur, il me semble que vous comptez axer une grande partie du travail de notre mission sur la manière de faire fonctionner la démocratie dans la sphère économique.

Cet axe sera-t-il prédominant dans nos travaux, où allons-nous également aborder la partie plus politique du sujet, totalement d'actualité aujourd'hui ?

M. Henri Cabanel, président. – Même si les élus jouissent de la légitimité du suffrage, il n'en demeure pas moins que la société a évolué. Les scrutins venant les uns après les autres, on enregistre beaucoup plus d'abstentions ou de voix en faveur des extrêmes. Il faut en prendre conscience et trouver de nouveaux axes de développement pour la démocratie.

Il est vrai que la démocratie constitue un système idéal, même si celui-ci n'existe pas. On peut néanmoins s'en rapprocher, corriger les erreurs qui ont pu être commises, et évoluer avec les systèmes qui sont aujourd'hui les nôtres.

Le rapporteur l'a dit : les réseaux sociaux sont un formidable moyen de communication, parfois difficiles à gérer, mais ce sont des outils que nous devons étudier, et sur lesquels nous devons faire des propositions.

Les premières auditions que le rapporteur va nous proposer renverront à une vision très large de la démocratie. Au fur à mesure, nous essaierons de définir des axes de travail qui nous permettront de construire un cadre.

M. Daniel Dubois. – J'aimerais intervenir sur un sujet qui rejoint l'objet de la mission, celui de la liberté d'expression. Celle-ci n'existe pas sans cadre républicain précis ni règle adaptée. Sans cela, on laisse le désordre s'installer et il n'existe plus de démocratie participative.

Mme Sylvie Robert. – Je me réjouis que nous puissions travailler collectivement sur un sujet d'actualité qui deviendra peut-être un des enjeux des années futures.

Les auditions que vous avez évoquées vont nous permettre de nourrir notre réflexion.

S'agissant de la sphère publique et des outils de démocratie participative, un certain nombre de collectivités territoriales, expérimentent et mettent en place ces outils de façon opérationnelle, pour favoriser leurs relations avec la population. Il serait intéressant de les rencontrer. Passer de la théorie à la pratique réclame de bien mesurer les enjeux.

Enfin, certains pays européens, comme les pays du Nord, ont adopté des démarches extrêmement intéressantes sur le sujet. On pourrait peut-être s'en inspirer afin d'avancer plus loin dans la réflexion.

M. Alain Gournac. – Je vous écoute avec beaucoup d'intérêt, et je souhaite bon courage à notre rapporteur, au président et à ceux qui vont travailler.

Toutefois, avant de vouloir améliorer la démocratie, il faut la défendre ! Au fil des années, elle me paraît de plus en plus menacée. Il est important de bien prendre conscience qu'il s'agit de la base de toute liberté.

Dans le cas de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, où est la démocratie ? Certains jeunes qui visitent le Sénat m'interpellent sur ce sujet, et je ne sais que leur répondre. Où est la démocratie dans cette absence de prise de décision ? Je n'attaque personne, ce n'est qu'un exemple...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est un plaisir de vous entendre. Le débat est lancé, et il sera très productif. Cette mission me paraît fournir à chacun l'occasion d'apporter sa contribution et de proposer des solutions pratiques.

Je n'ai rien à ajouter aux observations de Michel Raison et Michel Forissier, que je partage pleinement.

Daniel Dubois et Alain Gournac se sont aventurés sur des terrains assez proches, en attirant l'attention sur le fait que notre démocratie représentative ne doit pas vaciller. Tout est une question d'équilibre, comme toujours...

M. Alain Gournac. – Équilibre précaire !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – On l'a bien compris.

L'objectif sera de ne pas réinventer un travail de sciences politiques au sens classique du terme. Pierre Rosanvallon, ainsi que d'autres, réfléchissent à ces questions depuis bien longtemps. Nous n'allons pas leur faire concurrence. Nous nous inspirerons de leurs réflexions, sans nous substituer à eux.

Ce qui nous importe, c'est le « coup d'après », c'est-à-dire notre capacité, sur des sujets qui paraissent battus et rebattus, à trouver des propositions, si possible efficaces, sans vouloir tout révolutionner ou se situer dans une énième rupture législative, en essayant de raisonner autant que possible à droit constant.

Les interventions de Sylvie Robert et Catherine Génisson, mise à part la question des médias, nous invitaient à ouvrir le champ de nos travaux. Il n'y a pas d'*a priori* négatif à ce sujet, au contraire. Le sujet étant très large, il me semble qu'il conviendra de ne pas s'attarder trop longtemps sur les thèmes n'offrant pas de perspective en termes de propositions.

À partir des premières auditions, nous devons définir cinq ou six thèmes, sur lesquels nous pourrons aller plus loin, en espérant que certains seront productifs. Il ne faudra pas s'obstiner sur ceux qui ne le sont pas.

Les appréciations de chacun sont toutes très convergentes. On voit bien la signification que l'on a voulu introduire dans le titre de cette mission à travers la notion de légitimité et d'efficacité.

Notre pays connaît des soucis économiques, nous avons besoin d'être opérationnel. Mais je ne suis pas dans une vision des choses totalement économique, les divers champs du sujet doivent être examinés. On est en tout cas d'accord pour dire qu'il faut arriver à débloquer la situation.

Ni Henri Cabanel ni moi-même n'avons d'*a priori* à ce sujet. Cette mission n'a pas été lancée en connaissant la conclusion à laquelle nous voulions aboutir !

M. Henri Cabanel, président. –Je rappelle qu'une réunion de bureau aura lieu le 15 décembre prochain. Le rapporteur espère commencer les auditions avant la fin de l'année.

**Communication de M. Henri Cabanel, président,
et M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur**

(Mercredi 22 février 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Depuis la constitution de la mission d'information, nous nous sommes déjà retrouvés autour de neuf auditions en séance plénière et de onze auditions du rapporteur, qui sont ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Cette semaine nous avons encore devant nous quatre auditions plénières, ce qui démontre la densité de nos travaux. Après avoir entendu les différents points de vue, un consensus semble s'établir sur les sujets à traiter, la relation entre les élus et les citoyens ainsi que celle avec les salariés et les employeurs. Reste à définir les outils.

Je vous rappelle également que, comme cela avait été acté dès notre réunion constitutive, la mission d'information a ouvert un espace participatif sur le site internet du Sénat, permettant à chaque citoyen ou représentant d'un organisme de venir déposer une contribution sur le sujet de son choix. La date limite d'envoi des contributions est fixée au 31 mars prochain. Pour la suite des travaux, nous nous retrouverons pour des séances d'auditions sur une ou deux journées au cours des prochaines semaines.

Trois déplacements sont par ailleurs prévus ; tout d'abord le 7 mars, sur un chantier du Grand Paris Express. Je laisserai le rapporteur présenter plus en détail ce déplacement, ainsi que les deux autres qui auront lieu au cours du mois de mars. Nous prévoyons également un moment pour un échange de vues sur les orientations de travail du rapporteur, l'objectif restant un examen du rapport à la mi-mai.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Effectivement, nous avons jusqu'à présent concentré notre regard sur la représentation démocratique, ainsi que sur l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative avec plusieurs questions : sous quelle forme ? Comment éviter les inconvénients de la démocratie participative ? Comment utiliser les outils numériques ? Il faut trouver le bon équilibre entre ces formes complémentaires. On a vu aussi les risques lors l'élection américaine et dans notre pays avec les « *fake news* ».

Par ailleurs, nous avons commencé à aborder, plus spécifiquement, la question de l'amélioration de certaines procédures mises en œuvre, pour faire aboutir plus aisément des décisions publiques, sous deux angles d'analyse particuliers : celui des grands projets d'infrastructures et d'équipements et celui du « paritarisme de décision ».

Nous aurons ainsi trois auditions cet après-midi : tout d'abord, celle avec les représentants d'associations d'élus locaux sur le principe participatif et les infrastructures ; puis l'audition de la Commission nationale du débat public (CNDP) à l'occasion de laquelle pourra être abordée l'articulation entre la concertation, telle qu'issue des ordonnances du 3 août 2016, et les autres formes de participation ; enfin, les commissaires enquêteurs concernant la procédure de l'enquête publique, pour comprendre comment la rendre plus efficace et éviter la cristallisation de l'opposition.

Outre les auditions, comme le Président l'a indiqué, nous prévoyons trois déplacements plus ou moins éloignés. Le premier en France concerne le Grand Paris Express le 7 mars, avec un volet portant sur la future gare « *Fort d'Issy Vanves Clamart* ». Il s'agira de voir comment les dérogations permises pour cette opération sont utilisées, au-delà des outils de droit commun. Comment le Grand Paris gère-t-il ces chantiers hors normes ? Cela peut-il être une source d'inspiration ?

Un déplacement entre les 14 et 16 mars est également prévu en Isère, en Haute-Savoie et en Suisse, dans le canton de Genève, pour y étudier les dispositifs participatifs et les procédures concrètement appliquées à certains grands projets d'infrastructures et d'équipements.

Enfin, le Danemark semblerait être l'un des pays les plus aboutis sur les outils participatifs, notamment avec des jurys citoyens. Sa forte culture syndicale rend également intéressante la pratique de la démocratie paritaire. Nous nous y rendrons fin mars.

Bilan d'étape - échange de vues avec les membres de la mission

(Mardi 28 mars 2017)

M. Henri Cabanel, président. – Comme je vous l'avais annoncé par courrier, cette réunion est l'occasion, pour notre rapporteur, de procéder à un bilan d'étape de notre travail et de nous présenter ses premières réflexions que je partage dans leur grande majorité. Ce moment privilégié d'échanges nous est apparu particulièrement utile, à quelques semaines maintenant de la fin de nos travaux, qui se sont déroulés dans un esprit constructif.

Depuis sa constitution le 6 décembre dernier, la mission d'information a réalisé 18 auditions plénières, auxquelles il convient d'ajouter autant d'auditions du rapporteur ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Avec les tables rondes, nous avons ainsi entendu plus de 80 personnes depuis le début de nos travaux.

À ceci s'ajoutent nos déplacements : le 7 mars dernier, à la gare de « Fort d'Issy Vanves Clamart » qui constitue l'une des 68 gares prévues sur le tracé du Grand Paris Express; à Grenoble, à Annecy, à Annemasse et dans le canton de Genève du 14 au 16 mars, à propos des procédures mises en œuvre pour plusieurs grands projets d'infrastructures et des dispositifs de démocratie participative et directe ; à la fin de cette semaine au Danemark, pays souvent cité en exemple de participation de la population, en particulier pour ses conférences de citoyens.

Nous profiterons de ce dernier déplacement pour nous intéresser aussi à la consultation de la population réalisée dans le cadre de la création de grands projets d'infrastructures dans ce pays, comme pour les nouvelles lignes de métro à Copenhague, mais aussi au fonctionnement de la démocratie sociale danoise et à sa capacité à réformer son droit du travail.

En avril prochain, nous procéderons aux dernières auditions avec, en conclusion, l'audition du directeur général du travail.

Nos travaux pourraient se poursuivre ainsi encore de longs mois. À chaque audition ou entretien, un nouvel axe de réflexion, une nouvelle piste de travail s'ouvre à nous... Il faudra pourtant bien parvenir à conclure notre mission après un peu plus de cinq mois de travail, en examinant le rapport établi par notre rapporteur.

Conformément au calendrier que nous nous étions initialement fixé, nous pourrions ainsi envisager la date du mercredi 17 mai pour la présentation du rapport.

Ce travail corrobore mon intime conviction depuis que je suis sénateur. La stratégie de mandat que j'ai mise en place, avec notamment le travail en groupe, avec les associations de citoyens, a ainsi motivé mon souhait de m'investir dans cette mission car je suis persuadé que l'état de santé de notre démocratie est lié à l'état de santé de notre société et de notre pays. Or, les outils pensés par les élus et le législateur sont aujourd'hui décalés par rapport aux véritables enjeux ; ils sont plus des outils d'image et de communication au service d'élus que le signe d'une véritable volonté d'associer le citoyen.

La création de multiples associations citoyennes en témoigne. Les citoyens se sont appropriés l'espace de débat car ils en ont été privés et ont initié de nouveaux outils de contrôle de l'activité des élus, de « co-construction » de la loi, d'espace d'échanges, montrant que notre modèle démocratique est aujourd'hui obsolète et qu'il n'est plus adapté à l'attente de la société.

Il y a urgence à identifier les problématiques et les enjeux, puis à procéder à un diagnostic. Les critères de la décision publique doivent être expliqués aux participants, ces derniers devant comprendre que le choix final appartiendra à l'élu après cette phase d'explication, de concertation et donc de débat. Mais cela ne s'arrête pas là : concerter, puis décider sans expliquer entraîne la perte de confiance des citoyens envers les élus.

De mon point de vue, le but n'est pas de faire participer un plus grand nombre de citoyens - nous savons tous que seule une faible partie de la population s'investira - mais de diversifier les profils de personnes impliquées et de faire preuve d'ouverture, de dialogue et de transparence pour regagner cette confiance perdue.

L'existence d'une évaluation obligatoire de la décision publique montrera que l'élu est prêt à se remettre en question dans le but d'améliorer l'action publique, dans l'intérêt général et en toute transparence. Je suis persuadé que les citoyens sont prêts à cette mutation car ils nous ont ouvert la voie. Reste à convaincre une partie des élus ! Une formation obligatoire qui permettrait sans doute de s'imprégner de cette nouvelle façon de décider...

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Merci, chers collègues, de votre présence. Je suis heureux de vous présenter aujourd'hui un bilan d'étape de notre mission d'information. Lors de la réunion constitutive, j'avais prédit un travail particulièrement riche et ambitieux ; cela se confirme ! Je vous propose de débattre des trois grands axes de notre travail - démocratie participative et son articulation avec la démocratie

représentative, grands projets d'infrastructures, démocratie paritaire - l'un après l'autre.

Face au besoin de renforcer le lien de confiance entre les élus et les citoyens, dont certains aspirent à s'exprimer directement, nous nous sommes interrogés sur la représentation démocratique et la légitimité de la décision publique. Nous avons alors recherché les moyens permettant concrètement d'améliorer les procédures pour que des projets puissent aboutir dans notre pays.

À cette occasion, outre l'analyse des outils participatifs et l'amélioration de l'information et de l'association de la population, nous nous sommes plus précisément intéressés aux projets d'infrastructures et d'équipement d'envergure, d'une part, ainsi qu'aux relations entre la démocratie représentative et la démocratie sociale, d'autre part, pour que le « paritarisme de décision » facilite la conduite de réformes. La mission a ainsi concentré ses efforts sur les procédures et la bonne méthode permettant de mieux décider.

Certes, beaucoup d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans la légitimité et l'efficacité de la décision. Certains d'entre vous ont ainsi pu mettre en évidence les problématiques relatives à la représentation des citoyens, au statut des élus, avec la question de la transparence, de leur représentativité, de leur mode d'élection ou encore des conditions d'exercice de leur mandat, qui peuvent renforcer leur légitimité. Tout ne pouvait toutefois être abordé d'ici le mois de mai. Ces sujets pourront néanmoins constituer des pistes de réflexion complémentaires et être mentionnés en tant que telles dans le rapport. En outre, ils renvoient à des enjeux directement liés à nos institutions qu'il paraîtrait difficile d'aborder dans la période électorale actuelle. Enfin, cela outrepasserait les ambitions initiales de la mission d'information.

Pour les infrastructures, nous nous sommes concentrés sur les dispositifs juridiques et de concertation visant à proposer un déroulement serein de la procédure, sans nous intéresser au fond des projets, à leur opportunité ou encore aux mesures de compensation environnementale, même si ces éléments sont bien sûr indissociables de la réussite du projet.

S'agissant de la démocratie sociale, nous n'abordons pas le paritarisme dans sa globalité, déjà traité récemment dans de nombreux rapports. Nous nous concentrons sur le « paritarisme de décision » au niveau législatif, principalement dans le champ du code du travail. Nous n'abordons le dialogue social en entreprise et le paritarisme de gestion, concernant l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire, que si ces sujets ont un impact sur nos travaux. Les liens entre démocratie sociale et projet de loi de financement de la sécurité sociale sont exclus de notre analyse, compte tenu de l'« étatisation » de la sécurité sociale constatée depuis 1995.

La démocratie représentative demeure le socle de notre système politique, même si elle doit évoluer pour tenir compte de la volonté des citoyens de s'impliquer dans le processus de décision. Tous nos travaux, toutes vos interventions montrent que la démocratie représentative est « l'alpha et l'oméga » de la prise de décision publique, mais qu'elle connaît à l'heure actuelle de nombreuses critiques, beaucoup d'observateurs affirmant même qu'elle traverse une crise. S'agit-il d'une simple crise conjoncturelle, liée à des critiques visant des élus, ou, au contraire, d'une crise structurelle plus profonde ? En tout état de cause, on assiste à des phénomènes inquiétants, avec en particulier une montée de l'abstention et du vote contestataire, mais aussi l'expression de désaccords forts et persistants des citoyens vis-à-vis de positions défendues par leurs représentants. Tout ceci se traduit par des blocages nuisant à l'efficacité de la décision publique, à l'heure où notre pays a pourtant besoin d'avancer et de se réformer.

Parallèlement à cette défiance vis-à-vis des institutions représentatives, les citoyens – ou du moins certains citoyens – manifestent leur souhait d'être davantage associés à la prise de décision publique, à l'échelle tant locale que nationale. Cette implication ne s'explique pas seulement par une méfiance, voire une défiance de principe vis-à-vis de leurs représentants élus, mais aussi, plus positivement, par l'élévation de leur niveau d'information et d'éducation et par une volonté de changement. Le numérique a également favorisé cette tendance, réduisant la distance entre représentants et représentés.

Le nombre de dispositifs qui se sont développés à cet égard, depuis plusieurs décennies, est d'ailleurs assez impressionnant, au-delà des mécanismes plus anciens d'association des populations comme les conseils de quartiers et autres réunions publiques – que vous connaissez bien, chers collègues, pour les avoir beaucoup pratiqués... On voit ainsi apparaître des budgets participatifs, des ateliers de citoyens ou encore des consultations numériques. Parmi ces procédés, il faut distinguer les dispositifs descendants, issus de l'initiative même des représentants, et les dispositifs ascendants, créés par les citoyens eux-mêmes, pour interpeller leurs représentants : pétitions en ligne, *civic techs*, etc.

Plusieurs personnalités entendues en audition ont mis en évidence les risques inhérents à ces dispositifs participatifs, Marcel Gauchet indiquant par exemple qu'ils pourraient favoriser l'avènement d'une « vétocratie », où les décisions seraient systématiquement contestées. On peut en effet craindre une surreprésentation des plus motivés exprimant une opinion minoritaire, au détriment d'une majorité silencieuse. Les dispositifs participatifs ne conduisent pas non plus nécessairement à l'expression du plus grand nombre. Il est possible que ce soit toujours les mêmes citoyens qui y contribuent : les « TLM », « toujours les mêmes », réalité de terrain que vous connaissez.

Finalement, la démocratie représentative demeurerait le socle de notre processus décisionnel. À l'exception de la procédure particulière du référendum, l'élection resterait ainsi le meilleur moyen procurant la légitimité suffisante pour décider. La démocratie participative serait conçue comme un complément - et non une substitution - utile à la démocratie représentative. Pour autant, comme l'a dit Marcel Gauchet, la « légitimité de position » que confère l'élection ne suffit plus à garantir la « légitimité de décision ». Les élus doivent expliquer les projets et réformes envisagés, en apportant d'autres garanties que leur simple élection pour défendre leurs choix. Les procédures décisionnelles doivent tenir compte de cette nouvelle exigence.

Premier champ de réflexion : l'émergence d'une démocratie « continue » ou « permanente », où les décisions sont expliquées et les citoyens entendus en amont.

Quels que soient les sujets abordés - réforme d'une politique publique, modification du droit du travail, projet d'infrastructure - certains principes devraient être appliqués : l'élaboration d'un diagnostic partagé entre le décideur et les citoyens, entre partenaires sociaux et patronaux et le Gouvernement,... ; l'établissement de bonnes pratiques pour mener à bien un projet ou une négociation, au premier rang desquelles le partage d'information et la transparence, ainsi que le respect d'une méthodologie de la concertation. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État, l'a rappelé lors de son audition devant la mission d'information : la société a besoin d'explications pour comprendre les réformes les plus complexes et leur donner du sens. Les dispositifs participatifs peuvent favoriser ce diagnostic partagé et renforcer la légitimité de la décision, aux côtés de l'étude d'impact et du travail des experts, par ailleurs indispensables.

Un large panel de mécanismes participatifs s'offre alors aux pouvoirs publics, à l'exemple des conférences de consensus et autres panels de citoyens qui, même s'ils reposent sur le travail d'un nombre restreint de personnes représentatives, ont le mérite de proposer un point de vue différent des experts et ne souffrent pas du risque de surreprésentation de « minorités agissantes ». L'outil numérique est également susceptible de favoriser la participation d'un nombre plus important de citoyens : la consultation organisée à l'occasion de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 constitue à ce titre une initiative intéressante qui pourrait être utilement réitérée à l'avenir.

Pour autant, des questions se posent alors : quelles formes cette consultation numérique des citoyens doit-elle prendre ? Faut-il la généraliser ou l'appliquer au cas par cas ? Qui peut provoquer cette consultation : les seuls représentants ou également les citoyens ? Qui doit en être le maître d'œuvre au niveau national : le Gouvernement, avec transmission des résultats aux assemblées parlementaires, ou chaque assemblée de manière

autonome ? Comment les résultats sont-ils traités et de quelle façon cette consultation s'insère-t-elle dans la procédure délibérative ?

En tout état de cause, les décideurs publics ne doivent pas utiliser ces dispositifs participatifs comme de simples moyens de communication ou d'adhésion de la population à leur solution. Les participants doivent avoir le sentiment d'être écoutés et de connaître les raisons pour lesquelles leurs positions ne sont finalement pas retenues si tel est le cas. Il importe aussi de développer la culture de la participation, chez les acteurs publics comme dans l'administration. De même, les méthodes pour une concertation réussie doivent être objectivées et partagées, tandis que les différents outils participatifs doivent être « panachés » en fonction du projet concerné.

Au-delà de la nécessité d'un réel engagement des représentants – suivi des propositions de la société civile, réponses à apporter aux propositions, coût budgétaire, etc. – et des citoyens – disponibilité suffisante, motivation forte... – la réussite des procédés participatifs est conditionnée à un niveau d'information correct de la population, alors que se développe le phénomène des *fake news* ou fausses informations, ouvrant la porte à l'ère de la « post-vérité », soit la coexistence d'une multitude de vérités propres à chaque personne.

Faut-il également aller plus loin en termes de participation des citoyens et envisager davantage de démocratie directe ? L'exemple suisse est intéressant : il est caractérisé par la banalisation du référendum, y compris d'initiative citoyenne. Il ne faut toutefois pas négliger l'importance de l'ancrage culturel de ce procédé dans la démocratie de ce pays, comme nous l'a démontré notre déplacement à Genève : il est permis de douter qu'une même pratique référendaire puisse être efficacement développée en France sans une acculturation préalable.

Dans certains pays européens, notamment du Nord, se développe également ce que l'on appelle l'initiative citoyenne : un sujet soutenu par un nombre significatif de citoyens doit être débattu par le Parlement. Faut-il envisager ce type de dispositifs en France, ou bien les décideurs publics doivent-ils conserver, non seulement la maîtrise de la décision, mais aussi le monopole de l'ordre du jour du débat public, au risque que l'expression populaire ne prenne une autre voie ?

En conclusion sur ce premier thème de la démocratie participative, nous sommes en train de changer de monde, de logiciel, mais il ne faut pas que le balancier aille trop loin et conduise à une refonte totale de notre démocratie. Je sollicite à présent vos avis sur ma présentation et, plus particulièrement, sur quatre points : la « co-construction », l'interpellation, la consultation numérique et le référendum. Je serais particulièrement prudent sur la « co-construction ». Je verrais d'un œil plutôt favorable les mécanismes de pétition ou d'interpellation, quelques réserves mises à part. Je ferais preuve d'ouverture sur la consultation numérique, en particulier en amont

du travail législatif. Je proposerais un « oui, mais » à l'extension du référendum : notre culture politique y mettant trop de dramaturgie, il faudrait commencer par le pratiquer au niveau local et prendre certaines précautions.

M. Alain Gournac. – L'analyse de notre rapporteur me paraît bonne : tout ne va pas bien !

Il faudra bien insister sur la notion d'intérêt général. Ainsi, la ligne de chemin de fer entre Paris et Saint-Germain-en-Laye n'aurait jamais pu voir le jour si le Gouvernement n'avait pas su faire prévaloir l'intérêt général... La démocratie doit aussi être respectée. À titre d'exemple, des gens ont été invités à s'exprimer lors d'une consultation sur la construction d'un aéroport, ils ont fait l'effort de se déplacer et, finalement, leur décision n'a pas été respectée et la déception est totale...

Parmi vos propositions, il faudra les doser et les utiliser en fonction des situations.

Enfin, vous avez raison de dire que ce sont toujours les mêmes personnes qui participent aux dispositifs participatifs – je peux vous en donner la liste dans ma ville ! Ils ne sont pas forcément pour ou contre un projet donné. Il faut inciter d'autres citoyens à participer... Comment faire ?

Mme Catherine Génisson. – Merci, monsieur le rapporteur, pour votre travail de grande qualité, et qui n'est pas facile : comment s'exonérer du contexte politique ? Mais il ne faut pas non plus nous contenter de suivre les programmes des différents candidats à l'élection présidentielle... Nous sommes d'accord globalement sur la démocratie représentative. Mais n'oublions pas que certains candidats remettent en cause la compétence et la qualité de l'élu représentant le peuple. Sur la démocratie sociale, nous sommes en plein débat pratique, avec l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic). Des candidats proposent aussi de supprimer la gestion paritaire de l'assurance chômage, tandis que d'autres y voient le sémaphore de la négociation sociale.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous parlerons de la démocratie sociale plus tard, mais je vous rappelle que nous avons décidé d'écarter le paritarisme de gestion.

Mme Catherine Génisson. – C'est dommage, mais soit. Vos quatre pistes d'interrogation me semblent bonnes. Personnellement, je préfère la consultation à la « co-construction ».

Pratiquer le référendum est compliqué : les Français ne répondent pas à la question, mais à la personne qui la pose. L'Italie connaît d'ailleurs des difficultés comparables... Sur la consultation réalisée pour l'aéroport de Notre-Dame des Landes, il faut reconnaître que le résultat n'aurait peut-être pas été le même avec un autre périmètre de consultation...

M. Michel Forissier. – Il y a une crise de la société, mais pas une crise du système démocratique. Il suffit, pour le voir, de proposer des conseils citoyens à des habitants de certains quartiers, qui se débattent déjà avec tant de problèmes que cela les dépasse. Ils ne peuvent pas « s'auto-représenter » ; ils ont besoin de personnes fortes à leurs côtés.

Il faut faire de la pédagogie. Je suis intervenu dans bien des débats publics où tout le monde était d'accord sur un point, et qui débouchaient pourtant sur une décision contraire. On avait oublié de dire aux gens que cela fonctionne un peu comme le travail en commission : c'est l'assemblée délibérante – ou la séance publique dans le cas du Parlement – qui tranche à la fin du processus.

Il faut une présentation aux citoyens, mais celle-ci ne doit pas être trop technique ; sinon, tous les experts interviennent et proposent des systèmes expérimentaux qui ne sont pas toujours cohérents avec le reste du projet... Les quatre pistes mentionnées par notre rapporteur sont à manier avec précaution, en indiquant clairement les limites de chacune. La participation des citoyens doit être encouragée, mais très en amont du projet.

J'ai accepté l'installation d'un établissement pénitentiaire pour mineurs sur ma commune. Au début, beaucoup de citoyens m'ont critiqué. Finalement, j'ai non seulement été réélu, mais les habitants se sont volontairement associés à la gestion de l'établissement. Il faut faire de la vulgarisation lorsque nous, les représentants, présentons des dossiers : si on se contente de montrer au public le dossier de l'ingénieur des ponts et chaussées, c'est fini ! Il faut que le sujet soit compréhensible pour le public.

Enfin, il faut parfois montrer qu'on peut écouter la population : j'ai par exemple annulé une opération de voirie qui aurait excessivement perturbé le cadre de vie d'un quartier de ma ville.

Mme Agnès Canayer. – Il ne s'agit pas de remettre en cause la démocratie représentative mais de moderniser ses procédures. L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, par ses représentants ou par la voie du référendum, montre bien que ces deux axes sont complémentaires. Il nous faut donc aller au-delà des modalités retenues actuellement pour le référendum. L'interpellation et la consultation des citoyens, qui permettent d'éclairer les élus, me semblent aller dans le bon sens, mais ne doivent pas dépasser certaines limites. De même, avant toute « banalisation » du référendum, son cadre devra être clairement défini.

Je suis en revanche plus réservée sur la « co-construction » dans la mesure où l'élaboration de la norme doit rester du ressort des parlementaires.

Mme Corinne Féret. – Comme ma collègue Agnès Canayer, je suis réservée sur la « co-construction » car je suis attachée à la démocratie représentative.

En France, nous n'avons pas la même culture du référendum qu'en Suisse : nos concitoyens ne répondent pas nécessairement à la question posée. Pourquoi ne pas développer les référendums locaux pour consulter nos concitoyens sur des sujets de proximité ? Ils répondraient certainement mieux aux questions posées et l'on pourrait alors envisager des expérimentations locales.

Si l'on veut consulter nos concitoyens, il faut le faire très en amont et les porteurs de projet devront faire preuve de grande pédagogie. À Caen, nous avons proposé des formations à celles et ceux qui souhaitent s'investir dans cette démocratie participative. Par ailleurs, les dossiers techniques sont parfois totalement inaccessibles pour les non spécialistes.

Mme Corinne Bouchoux. – Je suis d'accord avec les quatre mots clés qui nous ont été proposés par notre rapporteur, même si le « curseur » des propositions évoluera en fonction des convictions de chacun. Il faudrait définir la bonne échelle géographique pour discuter d'un projet, en différenciant le local du national. En outre, il faut en finir avec la culture de la défiance et de l'opposition systématique. Lorsque des propositions citoyennes sont prises en compte, les mentalités évoluent. À Grenoble, le maire a constitué une liste avec des personnes jusqu'alors toujours opposées aux projets. Aujourd'hui, elles doivent adopter une attitude positive pour faire avancer les dossiers, ce qui me semble bénéfique.

En annexe de nos travaux, pourquoi ne pas insérer une grille qui recenserait les positions des onze candidats à l'élection présidentielle sur les quatre orientations de notre rapporteur qui, me semble-t-il, sont dans l'air du temps ?

Pour l'avoir déjà fait à l'occasion d'autres structures temporaires, pourquoi ne pas présenter un rapport ambitieux, assorti de contributions complémentaires de celles et ceux qui préféreraient modérer telle ou telle proposition spécifique ?

La question des études d'impact n'a pas vraiment été traitée. Où les situez-vous ?

Enfin, n'oublions pas de rappeler en introduction du rapport que le contexte politique actuel justifie d'autant plus les travaux de notre mission d'information.

M. Henri Cabanel, président. – Aucune des personnes que nous avons entendues lors des auditions ou déplacements n'a remis en cause la démocratie représentative. Nous voilà rassurés.

N'oublions pas de mentionner, dans le rapport, la notion de concertation. Notre objectif est de retrouver la confiance de nos concitoyens. Il nous faut donc les informer très en amont de tout projet.

Nos collègues ont rappelé des notions clés : l'intérêt général, la méthodologie, l'expérimentation, la formation, l'échelle géographique des

dispositifs mis en œuvre. Si la démocratie représentative nous accorde le pouvoir de décision, ce n'est pas pour autant que nous sommes les seuls à avoir les bonnes idées au bon moment, d'où la nécessité de partager les analyses en amont.

Et puis, que dire du référendum sur l'Europe en 2005 et de la consultation sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes dont les résultats n'ont pas été pris en compte par les représentants ? Commençons donc par encourager les référendums locaux afin de les ancrer dans la culture de nos concitoyens avant d'envisager une « banalisation » de cet outil à l'échelle nationale.

Il nous reste encore du travail pour que ce rapport ne soit pas un rapport de plus mais qu'il soit remarqué par son originalité, alors que nous assistons, jour après jour, au spectacle lamentable offert par la campagne présidentielle.

Mme Catherine Génisson. – Même s'il serait intéressant d'avoir l'avis des candidats sur nos propositions, je crains que ce rapport ne soit publié après l'élection présidentielle.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – En réponse à monsieur le président, je confirme que le terme de « concertation » occupera une large place dans le rapport.

Je vous ai fait part de mes réserves sur la « co-construction » qui me semble effectivement très compliquée à mettre en œuvre. En outre, nous devons privilégier, sur ce type de questions, les raisonnements à droit constant, sans envisager de réforme de la Constitution.

J'en viens à la notion de consultation : sa réussite impliquerait qu'elle intervienne avant la délibération et qu'elle soit organisée sur la base du volontariat, sans nécessité d'adopter un texte contraignant. Pour un projet de loi, une étude d'impact et les modalités de consultation citoyenne devraient être définies par le Gouvernement et intervenir avant toute discussion.

Il faudrait systématiser les consultations comme celle qui a eu lieu pour la loi « République numérique » du 7 octobre 2016 ou comme celles mises en œuvre par la Commission européenne. Ainsi, lorsqu'un projet de directive est présenté, un appel à contribution est lancé. Dans le cas français, je préconise qu'une synthèse soit présentée et que les contributions soient mises à disposition en *open data*. Le législateur doit être systématiquement éclairé par l'avis de nos concitoyens.

Sur les sujets de société, je propose la tenue de conférences de consensus ou de panels de citoyens, ce qui permettrait d'avoir une approche plus qualitative que celles proposées par les études d'impact.

En revanche, il faudrait écarter de ces différentes procédures des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou des projets de loi de

finances, car il serait extrêmement difficile de gérer les demandes particulières sur tel ou tel budget ou telle ou telle prestation.

Pour les propositions de loi, je propose que la commission saisie au fond puisse décider, ou non, si une consultation citoyenne s'impose. La mise en œuvre de ces consultations citoyennes pourrait se faire à droit constant.

J'en viens au droit d'interpellation ou de pétition qui a été demandé par plusieurs organisations non gouvernementales. J'y suis favorable, sous réserve qu'un seuil minimum soit défini avant de permettre l'interpellation du Parlement. En outre, une sorte de cahier des charges permettrait de vérifier l'intérêt pour la représentation nationale de débattre de la question posée. Enfin, la commission compétente aurait un « droit de filtrage » sur les pétitions reçues. Ainsi, le Parlement ne deviendrait pas une juridiction d'appel pour les textes qui viennent seulement d'être adoptés. En effet, il serait dommage qu'une pétition remette en cause un texte adopté six mois auparavant. Nous ne pouvons passer notre temps à « tricoter » et « détricoter » des lois... En revanche, un droit d'interpellation doit permettre de débattre d'un sujet spécifique.

La question du référendum est complexe à traiter. Si vous souhaitez aborder ce sujet, il faut commencer par une phase d'acculturation, c'est-à-dire au niveau local. Nous devons ensuite trouver les modalités d'une « banalisation ». À l'heure actuelle, le référendum se transforme en vote pour ou contre celui qui le propose. L'échec d'un référendum ne devra pas mener les élus locaux à démissionner.

Pour banaliser le référendum, il faudrait peut-être poser plusieurs questions à la fois. Il conviendrait aussi de demander quelles sont les collectivités territoriales candidates pour l'expérimenter au niveau local. Enfin, nous avons trop encadré les modalités des référendums locaux, si bien qu'il s'en fait rarement et que, lorsqu'un référendum a lieu, son résultat devient un enjeu politique.

Il nous faudra donc être très prudent si nous voulons développer l'usage du référendum.

J'en viens maintenant au deuxième volet de ma réflexion qui concerne les projets d'infrastructures et d'équipements publics les plus structurants.

Sur ce sujet, la participation du public est un principe juridiquement reconnu depuis plusieurs décennies et désormais constitutionnellement consacré. Pour autant, cela n'empêche pas les blocages, les oppositions allant désormais jusqu'à la constitution de « zones à défendre » (ZAD).

Très récemment, les dispositifs législatifs ont évolué, sous l'effet de quatre ordonnances prises entre avril 2016 et janvier 2017, à la suite des travaux de la commission présidée par notre collègue Alain Richard, que nous avons d'ailleurs entendu en audition. Ces textes ont notamment pour

vocation de regrouper certaines procédures (avec l'autorisation environnementale unique) et de renforcer la participation du public (avec la possibilité de consultations locales et la systématisation de la concertation préalable avec garant pour les plus gros projets). En outre, une charte de la participation du public a été élaborée fin 2016.

Si ces textes semblent aller globalement dans le bon sens, nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour apprécier leurs effets. À titre d'exemple, l'autorisation environnementale unique est entrée en vigueur le 1^{er} mars de cette année...

Ces dispositifs complexifient toutefois certaines étapes de la procédure. À moyen terme, ils devront donc faire l'objet d'une véritable évaluation pour peser leurs avantages et leurs inconvénients.

En pratique, les projets d'infrastructure et d'équipement cumulent encore les difficultés. On peut évoquer : la complexité des dossiers sur le fond ; la multiplication des procédures, qui semblent s'être sédimentées au fur et à mesure de l'adoption de nouveaux textes ; les délais très longs entre le moment où le projet est envisagé et sa mise en service, compte tenu aussi des difficultés à boucler son plan de financement... ; enfin, la mobilisation du public peut s'avérer décevante, en particulier lors de l'enquête publique, avec un risque de surreprésentation des opinions de « minorités agissantes ».

De nos travaux, il ressort que la réussite des projets implique surtout, encore une fois, une association du public le plus en amont possible, avec des modes d'expression diversifiés (réunions publiques, consultations numériques...), toujours dans le souci d'informer les citoyens en leur expliquant les projets, mais aussi d'entendre au plus tôt les éventuelles critiques. Il faut également favoriser, le plus possible, la continuité de la concertation, jusqu'à l'enquête publique, sans laisser de période creuse, afin de maintenir le contact avec la population.

Sur le long terme, nous devons examiner l'articulation entre le garant désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP) et le commissaire-enquêteur désigné par le tribunal administratif. À l'heure actuelle, nos concitoyens ne savent pas à quel moment ils peuvent intervenir dans la procédure. En outre, les rôles du commissaire-enquêteur et du garant ne sont pas identiques, ce qui est source de confusion. Pourquoi ne pas imaginer, à terme, instaurer un *continuum* entre concertation et enquête publique, un responsable unique suivant la procédure de bout en bout et dressant le bilan global des interventions et des remarques des uns et des autres ? Ce rapport serait adressé au maire, au préfet ou au ministre, responsables de la décision finale. Je proposerais donc, à terme, d'envisager une homogénéisation de ces procédures.

Au-delà de ce que le droit prévoit déjà, il semble également indispensable de renforcer la culture de la participation dans les projets d'infrastructures, mais aussi de favoriser l'appropriation du dossier

technique par la population avec, par exemple, des documents plus accessibles pour les profanes.

Certes, l'ensemble de ces mécanismes de participation ont un coût parfois loin d'être négligeable, un débat public organisé par la CNDP constituant à lui seul une dépense d'au moins 500 000 euros. Néanmoins, les porteurs de projet n'y voient pas d'inconvénient majeur, dès lors que les dispositifs de participation vont dans le sens d'une meilleure acceptation des infrastructures envisagées.

En tout état de cause, s'il semble difficile, voire impossible, d'obtenir un consensus sur une infrastructure, même en développant la participation du public, il faut, au minimum, chercher à éviter, la cristallisation d'oppositions diverses.

Il semble, par ailleurs, nécessaire de stabiliser, à ce stade, le droit applicable aux projets d'infrastructure, ce qui est d'ailleurs souhaité par les parties prenantes. Le système actuel semble globalement convenir à tous, qu'il s'agisse des associations mais aussi des porteurs de projet ou des cabinets d'avocats. En revanche, une réflexion devrait être menée sur des mesures techniques permettant, à court terme, de simplifier les procédures. Je pense ainsi à l'articulation entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les concertations, dont la définition est différente d'un code à l'autre.

Le droit au recours est un principe incontestable. Au cours des auditions, le risque croissant de multiplication des contentieux n'est pas apparu comme la principale difficulté rencontrée par les porteurs de projet. Il semble toutefois bienvenu d'accélérer les procédures contentieuses pour éviter l'enlisement des projets. Pourquoi ne pas travailler sur la régularisation des illégalités formelles ? Lorsque le juge administratif estime un acte critiquable, il pourrait accorder un délai pour régulariser la situation. Ces modalités sont de bon aloi et de nature à dédramatiser les procédures. Dans la même logique, je vous proposerai que les contentieux des procédures soumises à concertation préalable soient directement examinés par la cour administrative d'appel et non par le tribunal administratif. Ainsi, le porteur de projet faisant l'effort de le soumettre à concertation bénéficierait d'un gain dans la gestion de son contentieux.

M. Henri Cabanel, président. – Pourrait-on envisager des mesures plus sévères contre les recours abusifs ?

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Rien ne l'interdit même si le code de justice administrative prévoit déjà, dans sa partie réglementaire, une amende en cas de recours abusifs. Cette disposition est toutefois compliquée à mettre en œuvre en pratique. Par ailleurs, les associations environnementales, agréées par le ministère, représentent l'intérêt général. Devrait-on les soupçonner de recours abusifs ? En outre, une telle mesure pourrait être perçue comme une régression par rapport au droit en vigueur

et aller à l'encontre d'un droit conventionnellement reconnu aux associations environnementales.

Il ne faut pas non plus imposer des délais pour le traitement du contentieux, notamment en raison de l'opposition des juges administratifs à cette mesure et à ses incertitudes juridiques. C'est pourquoi je vous propose, en substitution, de rendre les cours administratives d'appel directement compétentes pour certains projets.

Enfin, j'achève ma présentation en abordant la démocratie sociale et le « paritarisme de décision ». Concernant la loi « Larcher » du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social et l'article L1 du code du travail qui en est issu, le président du Sénat est bien sûr attaché à cette réforme qui a globalement donné satisfaction, sans toutefois avoir encore fait l'objet d'un bilan. Vous avez entendu la réserve des syndicats de salariés sur la constitutionnalisation de l'article L. 1. Restons-en à voir comment l'appliquer au mieux.

Nous pourrions proposer que, comme pour les autres décisions publiques, les réformes du droit du travail fassent l'objet d'une information claire et transparente auprès des partenaires sociaux et, plus globalement, des citoyens. L'explication des décisions vaut d'ailleurs pour les politiques mais aussi pour les acteurs sociaux.

Encore une fois, un « diagnostic partagé » devrait systématiquement être recherché et une méthodologie de la concertation et de la négociation clairement établie au début de la procédure. En revanche, je ne propose pas de rechercher systématiquement des accords de méthodologie. Les Allemands nous ont bien dit qu'ils avaient une culture de la négociation mais qu'ils n'avaient jamais légiféré en ce domaine. Si l'obtention d'un accord ne pourra être systématiquement garanti, à tout le moins la discussion préalablement nécessaire aura été permise.

Tirant les enseignements de l'adoption de la loi « Travail », il semblerait utile d'éviter, dans la mesure du possible, l'ajout de réformes importantes et non abordées au préalable avec les partenaires sociaux, car ces méthodes provoquent de forts mécontentements.

Une autre piste de réflexion pourrait être de disposer d'un agenda des réformes sociales envisagées, clairement établi avec, par exemple, une feuille de route du Gouvernement couvrant toute la période du quinquennat. Il faut éviter de brûler les étapes ou de traiter en catastrophe un sujet qui n'a pas été préalablement abordé avec les partenaires sociaux.

Il pourrait également être utile de renforcer l'implication du Parlement au moment de l'ouverture d'une négociation et de l'établissement du document d'orientation par le Gouvernement. Sans remettre en cause, bien entendu, le travail de négociation et l'aboutissement d'un accord, cela pourrait utilement faciliter ensuite sa consécration au niveau législatif. Le document d'orientation pourrait être soumis à concertation avec le

Parlement. Il pourrait *a minima* également être présenté par le ministre devant la commission compétente, qui pourrait ensuite lui faire part de ses éventuelles remarques.

Enfin, il est permis de s'interroger sur la place que pourrait occuper la participation des citoyens dans le cadre des réformes sociales. Une conférence de citoyens ou une consultation numérique ne pourraient-elles pas, également, éclairer le débat et renforcer la légitimité des décisions prises ? Je m'interroge néanmoins sur la réaction des syndicats face à de telles mesures.

Je demanderai donc à mes collègues de poursuivre la réflexion sur ces propositions.

M. Henri Cabanel, président. – Ces perspectives me conviennent tout à fait.