



DÉCIDER EN 2017 : LE TEMPS D'UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »

Rapport n° 556 (2016-2017) de la mission d'information

La mission d'information sur le thème « *Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017* » s'est constituée le 6 décembre 2016, à la demande du groupe UDI-UC. Composée de 27 membres représentant tous les groupes politiques du Sénat, elle a conduit ses travaux sous la présidence de M. Henri Cabanel (Socialiste et républicain – Hérault), son rapporteur étant M. Philippe Bonnecarrère (UDI-UC – Tarn).

Au total, près de **150 personnes** ont été **entendues** lors des 45 auditions et des trois déplacements organisés au cours de cinq mois de travaux. La mission d'information s'est également appuyée sur la centaine de contributions écrites que les citoyens lui ont adressées sur l'espace participatif ouvert sur le site Internet du Sénat.

Dix propositions sont ainsi formulées pour que nos procédures décisionnelles évoluent dans le sens d'une **démocratie « coopérative »**, où les citoyens et l'ensemble des parties prenantes seraient davantage associés, de façon continue et efficace, aux choix opérés pour la collectivité. La mission d'information plaide pour améliorer, sans bouleversement législatif ou institutionnel majeur, les modalités de cette prise de décision et permettre à notre pays de mettre en œuvre les évolutions nécessaires à son essor.

Comprendre la crise entourant la prise de décision publique

La persistance de blocages et le risque d'immobilisme

- La France de 2017 est **un pays en partie bloqué**, qui ne parvient plus aussi facilement qu'avant à opérer des choix structurants, notamment en ce qui concerne la réforme de son modèle social ou la réalisation d'infrastructures.
- Des exemples récents démontrent l'ampleur de ces blocages et la difficulté à obtenir une décision publique « apaisée » : la loi « Travail » du 8 août 2016, le débat relatif à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et la constitution de « zones à défendre » (ZAD), etc.
- Notre régime politique risque ainsi de s'orienter vers une « **vétocratie** » (M. Marcel Gauchet) dans laquelle les oppositions aux choix des élus se systématiseraient et où l'immobilisme règnerait alors que, paradoxalement, l'aspiration au changement semble n'avoir jamais été aussi forte au sein de la société.

Le choc des légitimités et une défiance envers les élus qui s'accroît

- La « **légitimité de position** », acquise par l'élu grâce à son élection au suffrage universel et qui n'est pas en soi remise en cause, ne suffit plus pour assurer la « **légitimité de décision** » (M. Marcel Gauchet). Les choix opérés doivent être compris, d'autant que des citoyens ou des groupes de citoyens se revendiquent d'une autre forme de légitimité, à caractère environnemental ou social notamment, pour les contester.
- Les **liens de confiance** entre les citoyens et les élus se trouvent **affaiblis** : 89 % des Français considèrent que les responsables politiques « *ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens* », 40 % éprouvent de la « **méfiance** » en pensant à la politique et 28 % du « **dégoût** » (Centre de recherches politiques de Sciences Po, CEVIPOF, janvier 2017).
- Les **résultats obtenus** par les institutions démocratiques apparaissent **insuffisants**, notamment en matière économique et sociale (chômage, lutte contre les inégalités, projet européen, etc.).

Un paradoxe : l'émergence de l'indifférence mais aussi de nouveaux dispositifs participatifs

- Le **taux d'abstention** aux élections progresse depuis 30 ans : pour le premier tour des élections législatives, il est passé de 29,1 % en 1981 à 42,8 % en 2012. Même l'élection présidentielle n'est plus épargnée, avec un taux de 25,4 % au second tour de l'élection de 2017, le second taux le plus élevé depuis le début de la V^{ème} République.
- Au-delà des votes protestataires qui s'affirment, un nombre croissant de citoyens ressentiraient une certaine indifférence vis-à-vis du monde politique, ce que M. Brice Teinturier qualifie de « **plus rien à faire** » (PRAF).

- Parallèlement, la **démocratie participative** connaît un **essor marqué**, notamment grâce à de nouvelles conditions sociales et technologiques : bénéficiant d'un niveau de formation plus élevé et d'un accès à l'information facilité, les citoyens s'approprient plus aisément les enjeux politiques. Ils souhaitent davantage peser dans la résolution des problèmes qui les concernent et voient leur expression facilitée par l'émergence de nouveaux outils numériques (notamment les *civic techs*).
- Les outils de la démocratie participative évoluent et se multiplient : les dispositifs classiques – comme les conseils de quartier ou les consultations locales – ont été complétés par des instruments plus souples, principalement issus d'initiatives locales ou citoyennes. À titre d'exemple, quelques communes, y compris de taille importante, ont développé un **budget participatif**, permettant aux citoyens de peser sur les dépenses d'investissement (5 % pour les communes de Paris ou Rennes).

Tout en demeurant le socle de notre régime politique, la démocratie représentative doit évoluer pour mieux décider

L'élection au suffrage universel reste un moment clef de la démocratie

- Forts de leur élection, les élus apparaissent toujours comme les plus légitimes pour prendre des décisions dans le respect de **l'intérêt général**, distinct des aspirations individuelles de chacun.
- Les élus endossent la **responsabilité des décisions** qu'ils prennent, sur le plan politique mais aussi juridique et financier.

La démocratie participative comme un complément de la démocratie représentative

- Les dispositifs de démocratie participative n'ont pas vocation à se substituer à la démocratie représentative et ne sont **pas eux-mêmes exempts de critiques** : ils enregistrent une participation des citoyens encore trop souvent restreinte, au risque que ce soit « toujours les mêmes » qui interviennent (les « TLM ») et d'une surreprésentation d'opinions non nécessairement majoritaires. Ils peuvent aussi provoquer une forme de « fatigue démocratique » pour les participants.
- La démocratie participative permet toutefois d'associer les parties prenantes en amont de la décision, pour **mieux évaluer les besoins** et **enrichir** ainsi la **décision des élus**, voire en être à **l'initiative**.
- Le développement des outils participatifs doit s'accompagner d'une véritable **culture de la participation** au risque sinon de ne pas atteindre leurs objectifs : dans le cas des projets d'infrastructure notamment, la multiplication des procédures de concertation n'empêche pas la persistance de blocages.

Le « paritarisme de décision » au niveau législatif, une composante de la démocratie représentative

- **L'article L. 1 du code du travail**, issu de la loi « Larcher » du 31 janvier 2007, a instauré un dialogue social obligatoire avant tout projet de réforme gouvernemental portant sur les sujets structurants du code du travail. Depuis sa création, il a notamment été utilisé une vingtaine de fois et a **permis d'aboutir à la conclusion de 5 accords nationaux interprofessionnels (ANI)**, ensuite transcrits en projets de loi adoptés par le Parlement.
- L'article L.1 constitue un **dispositif équilibré**, en raison de sa **souplesse procédurale** et de la préservation des prérogatives du Gouvernement dans la conduite des réformes sociales. Les modalités pratiques de sa mise en œuvre pourraient toutefois être encore améliorées, compte tenu notamment des difficultés rencontrées au cours des deux dernières années.

La nécessité d'expliquer et d'associer davantage avant de décider

- Les processus décisionnels doivent laisser une **place plus importante à l'explication et à la concertation le plus en amont possible de la décision**, quels que soient les projets envisagés (infrastructure, réforme d'une politique publique...)
- Une décision publique sera d'autant plus facile à prendre qu'un **diagnostic** aura été **préalablement établi de façon transparente et objective**, d'une part, et qu'il sera ensuite, dans la mesure du possible, **partagé** avec l'ensemble des parties prenantes, d'autre part.

Les propositions de la mission d'information**PERMETTRE UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE**

► **Proposition n° 1 : Pour l'aide à la décision, développer l'usage des outils participatifs, numériques comme non-numériques, à condition de les accompagner par une démarche pédagogique, une volonté sincère d'association des citoyens et un effort pour assurer leur accessibilité.**

Trois prérequis sont indispensables pour la réussite des outils participatifs : **pédagogie** (information des participants sur les enjeux de la consultation), **sincérité** (prise en compte effective de l'avis des citoyens) et **accessibilité** (panachage des outils pour s'adresser à un maximum de citoyens).

► **Proposition n° 2 : Recourir plus régulièrement, sans les généraliser, aux consultations numériques et aux panels de citoyens pour la préparation des réformes et l'élaboration des textes législatifs.**

Les **consultations numériques** permettent de mieux préparer la mise en œuvre d'une politique publique puis l'élaboration d'une loi comme dans l'exemple du texte « *République numérique* » en 2016 (21 330 participants pour un total de 8 500 contributions) ou des procédures de consultation de l'Union européenne.

Les **panels de citoyens** sont préconisés pour un nombre restreint de réformes portant notamment sur des sujets sociaux ou sociétaux. Les participants seraient sélectionnés pour garantir la représentativité du panel et défrayés.

► **Proposition n° 3 : Revitaliser le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires, en garantissant un droit de suite pour les initiatives**

suffisamment représentatives confié aux commissions permanentes compétentes.

Dispositif permettant aux citoyens d'interpeller leurs représentants, le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires est pourtant tombé en désuétude : seules 49 pétitions ont été enregistrées au Sénat entre octobre 2007 et avril 2017, avec un nombre de signataires souvent restreint.

Pour que les citoyens et les parlementaires se réapproprient le droit de pétition, la procédure de dépôt et de traitement devrait être modernisée. La recevabilité des pétitions devrait être conditionnée à un nombre de signataires jugé suffisamment significatif et, en contrepartie, les assemblées s'engageraient à donner suite à une pétition dans un délai raisonnable.

► **Proposition n° 4 : À long terme, encourager le recours apaisé au référendum par un assouplissement de son usage au niveau local pour les collectivités territoriales volontaires, en autorisant plusieurs questions concomitantes et un recours plus adapté au calendrier local.**

Mieux associer les citoyens consiste également à leur permettre de décider directement sur certains sujets, sous réserve de « dédramatiser » les référendums et de **rompre avec leur tradition plébiscitaire**.

L'échelon local apparaît comme le lieu privilégié pour cette évolution de long terme, à condition d'**assouplir le régime juridique des référendums locaux** : plusieurs questions pourraient être posées en même temps et un référendum pourrait être organisé le même jour qu'une élection pour inciter les citoyens à y participer, tout en distinguant mieux les enjeux des questions posées.

MENER À BIEN DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE CONCERTÉS

► **Proposition n° 5 : Renforcer les maîtrises d'ouvrage, y compris par un accompagnement repensé de l'État et des cadres juridiques ad hoc, et consolider la culture de la participation en matière d'infrastructure, notamment en simplifiant les documents soumis à concertation et en les rendant accessibles en open data.**

A l'instar de la création de la **Société du Grand Paris**, responsable du Grand Paris Express (200 kilomètres de nouvelles lignes de métro entre 2022 et 2030), il est nécessaire de renforcer les maîtrises d'ouvrage et d'éviter la dilution des responsabilités entre les différents acteurs.

Des **législations spécifiques** doivent être prévues pour s'adapter aux caractéristiques propres des projets les plus stratégiques. L'appui de l'État doit également être repensé, notamment en généralisant

les échanges préalables entre les préfetures et les maîtres d'ouvrage. Les **informations** délivrées au public doivent être **simplifiées**, un dossier d'enquête publique pouvant comprendre, en l'état, jusqu'à 11 000 pages.

► **Proposition n° 6 : Envisager, à long terme, la création d'une procédure continue de consultation du public, couvrant toutes les phases du projet d'infrastructure et placée sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP).**

Le droit en vigueur est marqué par une **sédimentation des procédures** de consultation du public (débat public, concertation préalable, enquête publique). Il faut, par exemple, plus de 20 ans pour faire aboutir un projet ferroviaire.

À long terme, la création d'une **procédure continue de consultation (*continuum*)** présenterait trois avantages : une simplification des démarches administratives, une meilleure gestion des « temps faibles » de la participation du public et une clarification des responsabilités des acteurs, sous le contrôle d'un garant nommé par la CNDP.

► **Proposition n° 7 : Simplifier, à court terme, les procédures applicables à la création d'infrastructures, en coordonnant davantage le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, en recentrant l'enquête publique et**

en poursuivant sa modernisation, en assouplissant le régime de l'autorisation environnementale unique et en organisant mieux le droit au recours.

Des **ajustements techniques** pour simplifier les procédures pourraient être réalisés dès la ratification des quatre ordonnances environnementales de 2016 et 2017.

Reconnaître la compétence directe des cours administratives d'appel pour certaines infrastructures permettrait, par exemple, de réduire de 21 mois le délai d'instruction des contentieux.

RÉFORMER LE CODE DU TRAVAIL EN OFFRANT UNE BONNE ARTICULATION ENTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET DÉMOCRATIE SOCIALE

► **Proposition n° 8 : Inviter le Gouvernement à présenter une feuille de route sociale couvrant le quinquennat, qui présenterait ses priorités, éventuellement un calendrier indicatif et les modalités d'association des partenaires sociaux, y compris les modalités de recours à l'article L. 1 du code du travail.**

Cette feuille de route sociale, présentée devant le Parlement et actualisée chaque année si besoin, permettrait aux partenaires sociaux d'avoir une **vision globale des réformes** envisagées pendant le quinquennat.

Elle pourrait comprendre un calendrier indicatif et préciser les réformes relevant de l'article L. 1 du code du travail ainsi que celles qui n'en relèveraient pas compte tenu de leur urgence et de la situation économique et sociale.

► **Proposition n° 9 : Encourager le Parlement à s'exprimer sur un projet de document d'orientation, dans un délai raisonnable, afin de faire connaître sa position plus en amont, par exemple sous la forme d'une résolution.**

Le Parlement pourrait utilement **s'exprimer en amont** de l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle, **lors de l'établissement du document d'orientation**, à travers une audition du Gouvernement, une communication en commission,

la publication d'un rapport d'information, ou encore le dépôt d'une résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution.

Cette implication du Parlement ne saurait perturber le déroulement de la négociation ni empiéter sur les prérogatives du Gouvernement. Elle justifierait toutefois la publication d'un **projet de document d'orientation** dans des délais raisonnables, permettant aux parlementaires de faire connaître leur position.

► **Proposition n° 10 : Inciter les partenaires sociaux représentatifs à conclure un accord de méthode « à froid » pour définir les modalités du dialogue social au niveau national et interprofessionnel, afin de faciliter les négociations portant sur des réformes sociales.**

Cet accord de méthode permettrait de **moderniser la conduite des négociations** au niveau national et interprofessionnel, sans entraîner de formalisme excessif.

Il déterminerait notamment les modalités d'établissement du diagnostic partagé et les cas de recours à des experts, les règles de rédaction des versions provisoires des accords ainsi que l'organisation et le lieu des réunions.

Des négociations en vue de conclure un tel accord avaient été lancées en 2015 mais n'ont pas abouti.

Mission d'information

<http://www.senat.fr/commission/missions/democratie/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Président
Henri CABANEL
(Hérault – Socialiste et républicain)



Rapporteur
Philippe BONNACARRÈRE
(Tarn – UDI-UC)