

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 I : *Rapport*

(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>
AVANT-PROPOS	9
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	13
PREMIÈRE PARTIE :	
COMPRENDRE LA CRISE ENTOURANT LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE	
I. LES BLOCAGES QUI AFFECTENT AUJOURD'HUI LA FRANCE CONSTITUENT UN DÉFI POUR NOTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE.....	19
A. LA DÉCISION PUBLIQUE PARAÎT DE MOINS EN MOINS LÉGITIME ET EFFICACE, TANDIS QUE LA DÉFIANCE DES CITOYENS ENVERS LES INSTITUTIONS S'ACCROÎT	19
1. <i>Des décisions publiques de plus en plus souvent contestées</i>	<i>19</i>
a) Des Français davantage opposés aux choix des élus ?	19
b) Le choc des légitimités	21
2. <i>Des citoyens qui s'éloignent de leurs élus, silencieusement ou avec fracas</i>	<i>23</i>
a) Une crise de confiance qui ne peut être ignorée	23
b) Entre montée de l'indifférence et expression de votes protestataires	24
B. CES DIFFICULTÉS CONDUISENT CERTAINS À S'INTERROGER SUR NOTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE	27
1. <i>Malgré des critiques récurrentes, le gouvernement représentatif s'est imposé comme la forme la plus efficace de la démocratie</i>	<i>27</i>
a) Historiquement, le gouvernement représentatif est apparu comme un compromis imparfait, mais nécessaire	27
b) Par essence, la démocratie représentative introduit une distance entre les gouvernés et les gouvernants	29
2. <i>Aujourd'hui, la démocratie représentative traverse une nouvelle période de doutes</i>	<i>30</i>
a) Ces dernières décennies, le régime politique souffre de l'insuffisance des résultats obtenus en matière économique et sociale.....	30
b) La question de la représentation en débat	32
II. PARALLÈLEMENT, LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE S'EST AFFIRMÉE, AU TRAVERS DE DISPOSITIFS QUI NE SONT PAS NON PLUS EXEMPTS DE CRITIQUES	34
A. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE CONNAÎT UN ESSOR MARQUÉ.....	34
1. <i>De nouvelles conditions sociales et technologiques plus favorables à l'expression des individus</i>	<i>34</i>
a) Des citoyens globalement mieux instruits et plus informés	34
b) Des citoyens qui souhaitent davantage peser sur les problèmes qui les concernent	35
c) L'essor de technologies qui facilitent l'expression et la mobilisation des citoyens, mais aussi le dialogue avec les pouvoirs publics.....	37

2. Le foisonnement de dispositifs participatifs dont l'usage ou la portée demeurent souvent limités	40
a) À l'origine, la concrétisation de l'association des citoyens par la création de nouvelles instances locales et pour l'élaboration des projets d'infrastructure	40
b) À l'échelle locale, des instruments d'initiative et de consultation consacrés constitutionnellement.....	42
c) L'émergence de nouveaux outils participatifs novateurs sur l'initiative des pouvoirs publics ou des citoyens eux-mêmes	45
d) De très rares cas de « cogestion », dans de modestes communes	49
B. NÉANMOINS, LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE POSE, ELLE AUSSI, DE RÉELLES DIFFICULTÉS.....	52
1. <i>En France, les dispositifs participatifs présentent un bilan nuancé</i>	52
a) Une participation du public souvent restreinte	52
b) Une représentativité problématique	53
c) D'autres biais inhérents à la construction ou à l'usage des outils participatifs	55
2. <i>Même s'ils constituent le plus souvent un progrès, les nouveaux moyens de communication numérique peuvent également poser des problèmes inédits à la démocratie</i>	56
a) Internet n'est qu'un instrument, qui ne peut résoudre à lui seul les difficultés de notre démocratie.....	56
b) L'entrée dans l'ère de la « post-vérité »	57
III. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DEMEURE INDISPENSABLE POUR DÉCIDER DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, TOUT EN INTÉGRANT LES POSITIONS ET LES INITIATIVES DES PARTIES PRENANTES.....	62
A. SOCLE DE NOTRE RÉGIME POLITIQUE, LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DOIT PERMETTRE UN ÉCHANGE CONTINU AVEC LA SOCIÉTÉ	62
1. <i>Les représentants élus conservent la légitimité de décider : l'élection reste un moment clef de la démocratie</i>	62
2. <i>La démocratie représentative est un régime souple et adaptable, ouvert à une intervention continue des citoyens</i>	63
a) Au-delà du seul principe de l'élection, la démocratie représentative laisse déjà aux citoyens la possibilité de s'exprimer et d'agir par eux-mêmes.....	63
b) La démocratie participative apparaît non pas comme un substitut, mais comme un complément utile à la démocratie représentative	64
B. LA NÉCESSITÉ D'EXPLIQUER ET D'ASSOCIER AVANT DE DÉCIDER	65
1. <i>Un processus décisionnel transparent destiné à établir un diagnostic partagé</i>	66
2. <i>L'association de l'ensemble des parties prenantes dès le début du processus décisionnel</i>	70

**SECONDE PARTIE :
CONFORTER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE
DANS UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »**

I. RENFORCER L'ASSOCIATION DES CITOYENS POUR LA PRISE DE DÉCISION	74
A. CONCERTER EN AMONT POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES : DES EXPÉRIENCES À CONFORTER ET VALORISER	75
1. <i>Des outils participatifs à panacher et à adapter en fonction des attentes exprimées</i>	75
a) Le panachage des outils, le gage d'une adaptation aux attentes des citoyens	75
b) Des prérequis indispensables à la réussite : pédagogie, sincérité et accessibilité	76

2. Une meilleure prise en compte de l'avis de la société civile lors de l'élaboration de la norme.....	79
a) Un recours accru aux consultations numériques.....	79
b) La constitution ponctuelle d'un panel de citoyens.....	85
B. LA PÉTITION AUX ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE PRATIQUE ANCIENNE D'INTERPELLATION À REVITALISER.....	88
1. Une pratique ancienne et simple à exercer auprès du Parlement.....	89
2. Un dispositif à réhabiliter pour nouer un dialogue entre citoyens et représentants.....	91
a) Une lente désuétude de la procédure relative au droit de pétition.....	91
b) Vers une réappropriation mutuelle de la procédure relative au droit de pétition.....	92
C. LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM : UNE PRATIQUE EN QUÊTE D'ACCULTURATION.....	95
1. Une culture politique française réfractaire au référendum.....	95
2. Un dispositif à manier et « acclimater » avec prudence.....	98
II. CONCEVOIR ET RÉALISER DES INFRASTRUCTURES : MENER À BIEN DES PROJETS CONCERTÉS.....	102
A. LE DÉVELOPPEMENT DE PROCÉDURES PARTICIPATIVES POUR RENFORCER L'ACCEPTABILITÉ DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE.....	102
1. La participation du public : un principe ancien, reconnu par l'ensemble des acteurs et récemment modernisé par ordonnance.....	102
2. La participation du public à toutes les phases du projet.....	105
a) La participation en phase amont : examiner l'opportunité du projet.....	105
b) La participation en phase aval : examiner les modalités de réalisation du projet.....	108
c) Des procédures transversales pour surmonter les blocages.....	109
B. DES BLOCAGES PERSISTANTS ET UNE LÉGISLATION COMPLEXE PARTICIPANT À L'ALLONGEMENT DES DÉLAIS.....	109
1. La persistance de blocages et des délais importants.....	109
2. La sédimentation des règles applicables.....	111
3. Des outils participatifs aux coûts non négligeables et connaissant une difficulté d'appropriation.....	113
C. DES PERSPECTIVES DE SIMPLIFICATION POUR FAVORISER LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURE ET SÉCURISER LES MAÎTRES D'OUVRAGE.....	114
1. L'évolution des pratiques : pour une maîtrise d'ouvrage forte et des outils participatifs plus accessibles.....	114
a) Une maîtrise d'ouvrage forte et épaulée par les services de l'État.....	114
b) Le renforcement de la culture de la participation.....	117
2. Une évolution de long terme : envisager une procédure continue de consultation du public sous l'égide d'un garant.....	120
3. Les évolutions de court terme : des simplifications juridiques souhaitables.....	123

III. DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET DÉMOCRATIE PARITAIRE :	
COMMENT RÉFORMER LE CODE DU TRAVAIL ?	128
A. LE PARITARISME DE DÉCISION AU NIVEAU LÉGISLATIF : UNE MÉTHODE	
ORIGINALE POUR RÉFORMER LE DROIT DU TRAVAIL, L'EMPLOI ET LA	
FORMATION PROFESSIONNELLE.....	128
1. <i>Le paritarisme de décision au niveau législatif occupe une place centrale au sein de la</i>	
<i>démocratie sociale</i>	<i>128</i>
2. <i>Les différentes formes du dialogue social, reconnu par le Conseil constitutionnel</i>	<i>131</i>
a) <i>La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du rôle des partenaires</i>	
<i>sociaux, limité par les prérogatives du législateur</i>	<i>131</i>
b) <i>Des formes diverses d'association des partenaires sociaux lors de l'élaboration</i>	
<i>des normes relatives au droit du travail, à l'emploi et à la formation</i>	
<i>professionnelle.....</i>	<i>132</i>
B. L'ARTICLE L. 1 DU CODE DU TRAVAIL, QUI INSTAURE UNE « NÉGOCIATION	
LÉGIFÉRANTE », A CONNU UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE DEPUIS DEUX	
ANS.....	133
1. <i>L'article L. 1 formalise et consacre la négociation avec les partenaires sociaux sur les</i>	
<i>sujets structurants du code du travail.....</i>	<i>133</i>
a) <i>Les sources internes de l'article L. 1 du code du travail</i>	<i>133</i>
b) <i>L'article L. 1 accorde une priorité aux partenaires sociaux représentatifs pour</i>	
<i>négocier sur certains projets de réforme</i>	<i>135</i>
c) <i>Un dispositif encadré qui préserve les prérogatives du Gouvernement.....</i>	<i>136</i>
d) <i>Les assemblées parlementaires ont décliné les principes de l'article L. 1 dans</i>	
<i>des protocoles spécifiques applicables aux propositions de loi</i>	<i>138</i>
2. <i>Un dispositif globalement efficace et souple dont la mise en œuvre peut encore être</i>	
<i>améliorée</i>	<i>140</i>
a) <i>L'application de l'article L. 1, après de nombreux succès, a été marquée par</i>	
<i>deux échecs majeurs depuis 2015</i>	<i>140</i>
b) <i>Un article L. 1 aux nombreux atouts</i>	<i>143</i>
c) <i>Une mise en œuvre parfois critiquable.....</i>	<i>146</i>
C. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE	
SOCIAL PRÉALABLE AUX RÉFORMES DU CODE DU TRAVAIL	147
1. <i>Élaborer une feuille de route sociale pour la durée du quinquennat et faire davantage</i>	
<i>œuvre de pédagogie.....</i>	<i>148</i>
a) <i>Une feuille de route sociale.....</i>	<i>148</i>
b) <i>Des efforts de pédagogie indispensables pour expliquer les réformes sociales</i>	<i>151</i>
2. <i>Mieux articuler la démocratie représentative avec la démocratie sociale</i>	<i>153</i>
a) <i>Encourager le Parlement à s'impliquer en amont des documents d'orientation.....</i>	<i>153</i>
b) <i>Faire un bilan des protocoles parlementaires qui déclinent les principes de</i>	
<i>l'article L. 1 aux propositions de loi</i>	<i>155</i>
3. <i>Renforcer le rôle des partenaires sociaux</i>	<i>155</i>
a) <i>Inviter les partenaires sociaux à améliorer la pratique de la négociation</i>	
<i>nationale interprofessionnelle</i>	<i>155</i>
b) <i>À terme, des mesures pourraient être envisagées pour moderniser le dialogue</i>	
<i>social.....</i>	<i>158</i>
EXAMEN DU RAPPORT.....	161

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION ET DES GROUPES POLITIQUES	181
I. CONTRIBUTION DE MME CORINNE BOUCHOUX, MEMBRE DU GROUPE ÉCOLOGISTE	181
II. CONTRIBUTION DE MM. BERNARD VERA ET CHRISTIAN FAVIER, AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	183
ANNEXE I - LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET DE DÉMOCRATIE DIRECTE	187
ANNEXE II - LISTE DES PÉTITIONS ENREGISTRÉES AU SÉNAT (2007-2017)	195
ANNEXE III - LES PRINCIPALES DATES DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE.....	201
ANNEXE IV - LE CONTENU DE L'ORDONNANCE « PARTICIPATION DU PUBLIC » DU 3 AOÛT 2016.....	203
ANNEXE V - LES DÉBATS PUBLICS ET LES CONCERTATIONS ORGANISÉS PAR LA CNDP EN 2015.....	207
ANNEXE VI - LES DÉLAIS DE CONSTRUCTION D'UNE INFRASTRUCTURE : VINGT EXEMPLES DE PROJETS SOUMIS À DÉBAT PUBLIC.....	211
ANNEXE VII - LISTE INDICATIVE DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION D'UNE INFRASTRUCTURE	215
ANNEXE VIII - PROCÉDURES DE CRÉATION D'INFRASTRUCTURES : COMPARAISONS INTERNATIONALES	219
ANNEXE IX - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE	223
ANNEXE X - EXEMPLES D'ASSOCIATIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX À L'ÉLABORATION DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DANS LE CHAMP DU CODE DU TRAVAIL	271
ANNEXE XI - LE DIALOGUE SOCIAL EN EUROPE	275
ANNEXE XII - PRÉSENTATION DES RÈGLES DE REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTENAIRES SOCIAUX.....	279
ANNEXE XIII - RÈGLES DE VALIDITÉ D'UN ACCORD COLLECTIF.....	289
ANNEXE XIV - PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES MISES EN ŒUVRE DE L'ARTICLE L. 1 DU CODE DU TRAVAIL.....	291

ANNEXE XV - L'ESPACE PARTICIPATIF DE LA MISSION D'INFORMATION	295
ANNEXE XVI - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	301
I. AUDITIONS DE LA MISSION EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....	301
II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DU PRÉSIDENT, OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION	304
III. CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	307
ANNEXE XVII - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	309

Mesdames, Messieurs,

Affirmée dès l'article 2 de la Constitution, qui pose le principe selon lequel la République française est le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* », la **démocratie** apparaît comme **profondément ancrée dans notre pays**. Ainsi, le « baromètre de la confiance politique » du Centre de recherches politiques de Sciences po Paris (le CEVIPOF) confirme, qu'en 2017, 91 % des personnes interrogées considèrent que le système politique démocratique « *reste une bonne façon de gouverner le pays* » et 85 % que la démocratie, même si elle peut « *poser des problèmes* », est « *quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement* ».

Pour autant, **de plus en plus de décisions prises par les représentants issus du suffrage universel semblent contestées**, conduisant ainsi à d'importants **blocages** dans notre société et à une **fragilisation du lien de confiance** entre les élus et les citoyens telle qu'il est même permis de parler désormais de **défiance**. Notre modèle de démocratie représentative se trouve ainsi interrogé, parfois de façon vive.

Deux exemples récents et emblématiques peuvent ainsi être cités, avec 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 », et avec la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes au nord de Nantes. Indépendamment de ces deux cas ayant focalisé l'attention médiatique pendant de longs mois, il est possible de mentionner, partout en France, des projets portés par les pouvoirs publics et pourtant dans l'impossibilité d'aboutir compte tenu des fortes contestations dont ils font l'objet.

Parallèlement à cette défiance accrue vis-à-vis des élus, voire des institutions politiques elles-mêmes, il apparaît que **des citoyens aspirent à s'exprimer directement et à être davantage associés à la prise de décision publique**, dans le cadre de dispositifs participatifs qui se sont fortement développés au cours des dernières années, soit sur l'initiative des décideurs publics, soit sous l'impulsion de la société civile elle-même.

C'est dans ce contexte que le groupe Union des démocrates et indépendants - UC (UDI-UC) a exercé le droit reconnu à chaque groupe politique par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, en demandant la constitution de la présente mission d'information ayant pour sujet : « *Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017* ». La Conférence des présidents en a pris acte le 16 novembre 2016 et le Sénat en a désigné les vingt-sept membres à la représentation proportionnelle des groupes le 22 novembre 2016.

La mission d'information s'est ensuite constituée le 6 décembre 2016, en désignant M. Henri Cabanel à la fonction de président et en prenant acte de la nomination de M. Philippe Bonnecarrère à la fonction de rapporteur, conformément à la demande du groupe UDI-UC de confier le rapport à l'un de ses membres.

Au cours de ses travaux, la mission d'information s'est ainsi **interrogée sur les raisons pouvant expliquer les blocages rencontrés au cours des dernières années** en France et sur la difficulté à faire aboutir certaines réformes ou encore des projets d'infrastructures d'ampleur.

Elle a recherché **les moyens permettant d'améliorer les procédures** actuellement applicables et de **définir les conditions dans lesquelles les décisions** prises pourraient, notamment par le développement de dispositifs participatifs, paraître **suffisamment légitimes et efficaces pour ne pas être remises en cause**. Dès lors, elle ne s'est pas intéressée au fond des décisions publiques contestées, s'abstenant de porter jugement sur leur opportunité, même si cette question est évidemment indissociable de la réussite du projet et de son acceptation par la société. Elle s'est également efforcée de travailler en faisant l'économie de bouleversements législatifs, dans l'idée de changer la pratique avant la loi.

Les auditions et les déplacements ont mis en lumière d'autres aspects touchant directement à la légitimité de la représentation des élus, s'agissant notamment de leur mode de désignation, de leur représentativité ou encore de leur statut. Néanmoins, tout ne pouvait être abordé à l'occasion de cette mission d'information sénatoriale et il paraissait difficile de traiter ces sujets institutionnels en pleine campagne pour l'élection présidentielle. Loin de les négliger ou de les ignorer, la mission d'information a donc fait le choix de les mentionner parmi les éléments susceptibles d'expliquer les doutes entourant actuellement le fonctionnement de notre démocratie représentative, mais n'a pas estimé de son rôle de formuler des pistes d'évolution à ce stade.

Plus globalement, le sujet de la présente mission est si central dans notre fonctionnement démocratique que chaque audition ou déplacement a pu être l'occasion de dégager un nouvel axe de réflexion qui aurait pu être plus précisément étudié. Par exemple, la question de la participation accrue des citoyens dans la prise de décision impose de s'interroger aussi sur les

moyens de leur garantir une information fiable, dans le contexte de développement du numérique et avec le rôle récemment joué par les réseaux sociaux dans la diffusion de « fausses informations » (*fake news*). Cette problématique constitue d'ailleurs pour la mission d'information une clé de la confiance démocratique pour l'avenir. Sans être en mesure d'examiner tous ces sujets de façon détaillée, le présent rapport les aborde souvent de façon incidente.

Afin de faire des propositions précises permettant aux pouvoirs publics de mieux décider, la mission d'information a ensuite **plus spécifiquement** orienté ses travaux sur les processus décisionnels applicables à **deux secteurs** où les **enjeux** sont majeurs pour le développement de notre pays. Des réflexions, parfois anciennes, y ont d'ailleurs déjà été conduites et d'importantes oppositions ont pu se cristalliser au cours des dernières années.

Elle a ainsi souhaité répondre à deux questions :

- d'une part, **comment mener à bien un projet d'infrastructure tout en veillant à la protection de l'environnement et à la consultation du public ?**

- d'autre part, **comment réformer le droit du travail et la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, en articulant démocratie représentative et démocratie paritaire ?** Au bénéfice de nombreux rapports publiés au cours des derniers mois, le paritarisme n'a pas été traité ici dans sa globalité. C'est pourquoi la mission d'information a concentré son examen sur le « paritarisme de décision » au niveau législatif et plus spécifiquement tel qu'il s'applique dans le champ du code du travail.

Pour traiter de l'ensemble de ces sujets, 45 auditions ont été organisées, dont 20 en réunions plénières ouvertes au public et la presse et 25 en auditions du rapporteur ou du président, ouvertes à l'ensemble des membres de la mission d'information. Par ailleurs, trois déplacements ont également été réalisés (Clamart - Vanves, Isère - Haute-Savoie - Suisse, Danemark). Au total, près de 150 personnes ont ainsi pu être entendues.

La mission d'information a également ouvert un espace participatif afin de permettre à chacun de contribuer à ses travaux en s'exprimant autour de six thèmes différents. Une centaine de contributions lui ont ainsi été adressées entre le 8 février et le 31 mars 2017¹.

À l'issue de ses travaux, la mission d'information a pu constater qu'il existe bel et bien une crise entourant la prise de décision publique, mais qu'elle ne saurait pour autant remettre en cause le principe selon lequel la **démocratie représentative doit demeurer le socle de notre système politique**. Ainsi, à l'exception du cas spécifique du référendum, les

¹ Cf. Annexe XV.

représentants élus au suffrage universel restent les plus légitimes pour décider dans l'intérêt général et faire les choix structurants pour notre pays.

Pour autant, **les élus ne peuvent plus décider seuls, sans explication ni concertation**, en fondant uniquement la légitimité de leur choix sur leur élection par le peuple. L'avis de l'ensemble des parties prenantes doit pouvoir s'exprimer et être entendu. En effet, une décision n'est pas bonne simplement parce qu'elle l'est intrinsèquement, mais aussi parce qu'elle est reconnue comme bonne par ceux à qui elle va s'appliquer. Admettons, même si cela remet en cause beaucoup d'habitudes voire – avouons-le – de pratiques passées, que notre société passe progressivement d'un modèle vertical à un modèle plus horizontal.

À ce titre, la **démocratie participative** doit se concevoir comme un **complément utile à la démocratie représentative**, sans pouvoir s'y substituer. Les positions exprimées dans le cadre des dispositifs participatifs viennent utilement compléter l'évaluation et le travail des experts par ailleurs indispensables.

Les procédures décisionnelles doivent ainsi évoluer dans le cadre d'une démocratie « coopérative », où les citoyens et l'ensemble des parties prenantes seraient associés, de façon continue et efficace, à la prise de décision publique. La mission d'information **formule 10 propositions précises** participant de cette ambition.

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

1/ En France, **la légitimité et l'efficacité de la décision publique** se voient de **plus en plus contestées**, tandis que la **défiance des citoyens** envers les institutions s'accroît.

2/ Cette situation conduit à d'importants **blocages susceptibles d'affecter l'essor de notre pays**, en empêchant l'aboutissement de nombre de choix structurants et **alors que, paradoxalement, l'aspiration au changement** semble avoir rarement été aussi **forte** au sein de la société.

3/ Ces difficultés constituent un **défi pour notre démocratie représentative**, qui s'est pourtant imposée, au cours des derniers siècles, comme un compromis imparfait, mais nécessaire, et qui doit désormais faire face à de **nouveaux doutes** quant à la capacité réelle des élus à changer les choses et à représenter les citoyens.

4/ Parallèlement, **les dispositifs participatifs se sont développés**, à l'initiative des pouvoirs publics, mais aussi de la société civile elle-même, le plus souvent par le biais du numérique, afin de permettre aux citoyens et plus globalement à l'ensemble des parties prenantes (entreprises, associations environnementales, organisations syndicales et patronales, etc.) de s'exprimer directement sur un projet porté par les décideurs publics, voire de provoquer le débat sur une politique qu'ils souhaitent voir évoluer.

5/ En plein essor, **la démocratie participative n'est pas non plus exempte de critiques**, notamment parce que la participation des individus demeure encore trop souvent restreinte à un cercle d'initiés et qu'il existe un risque de surreprésentation d'opinions non nécessairement majoritaires.

6/ Les **représentants élus au suffrage universel demeurent les plus légitimes pour prendre des décisions dans l'intérêt général** et la démocratie participative ne peut prétendre se substituer à la démocratie représentative.

7/ Pour autant, **notre système démocratique doit encore évoluer**, comme il a déjà su le faire par le passé. **Les représentants ne peuvent plus se contenter de leur « légitimité de position »** issue de l'élection, selon les termes de M. Marcel Gauchet, **pour justifier des choix qu'ils prennent pour la société**. Ils doivent s'assurer une « **légitimité de décision** »¹.

¹ Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

8/ Les **procédures décisionnelles** doivent permettre à la société de mieux **comprendre les décisions envisagées et de leur donner du sens**. Elles doivent aussi être prises après que les parties prenantes ont pu **s'exprimer** directement et **être réellement entendues**.

9/ Pour qu'une décision publique soit considérée comme légitime et puisse aboutir, elle doit *a minima* être issue d'une procédure ayant permis l'établissement d'un **diagnostic partagé** avec les parties prenantes et reposant sur de **bonnes pratiques**.

10 / Avant toute nouvelle décision, il revient donc aux décideurs publics de s'atteler à l'établissement d'un **diagnostic de la situation, reposant sur une analyse objective et une évaluation poussée des dispositifs existants**. Ensuite, ce diagnostic doit pouvoir être expliqué et compris de tous. Dans cet esprit, il importe notamment d'améliorer les études d'impact qui accompagnent le dépôt des projets de loi et qui sont trop souvent incomplètes, voire parfois indigentes.

11 / Loin de porter atteinte à la démocratie représentative, **les outils participatifs** sont susceptibles de constituer un **moyen de renforcer la légitimité et l'efficacité de la décision finalement prise par les élus**, en complément du travail technique des experts et indépendamment des cas dans lesquels des dispositifs de démocratie directe - à l'instar du référendum - seraient mis en œuvre.

12 / Pour garantir la réussite d'un processus associant l'ensemble des parties prenantes, **les outils participatifs doivent être mis en place le plus en amont possible de la prise de décision**.

13 / La **culture de la participation** doit, par ailleurs, **se développer, tant du côté des décideurs publics** - dont certains conçoivent encore l'intervention des citoyens et autres parties prenantes, au mieux, comme un moyen de légitimer une décision déjà prise, au pire, comme une simple perte de temps - **que de celui des participants** (citoyens, riverains, corps intermédiaires...), qui ne perçoivent pas toujours l'intérêt de participer à des réunions publiques ou de répondre à une consultation.

*

À partir de ces **observations et préconisations générales**, la mission d'information a examiné les moyens d'améliorer concrètement les procédures décisionnelles dans le cadre d'une **démocratie « coopérative »**, où les citoyens et l'ensemble des parties prenantes viendraient enrichir en continu les décisions des élus. Elle formule à ce titre **10 propositions** précises.

Pour permettre globalement une meilleure association des citoyens à la prise de décision publique

1 /Le **foisonnement** des outils participatifs témoigne de la forte attente des citoyens à être associés à la prise de décision publique. Pour être efficaces, ils doivent être **panachés et adaptés en fonction du projet ou de la réforme envisagés** par le décideur public.

2 /Des **prérequis** sont en outre indispensables à la réussite des dispositifs participatifs :

- la **pédagogie** : les participants sont informés, formés et éduqués tandis que la culture de la participation se développe au sein des pouvoirs publics ;

- la **sincérité** : l'outil participatif permet de recueillir effectivement l'avis des citoyens, lesquels doivent avoir le sentiment d'être entendus ;

- l'**accessibilité** : il convient d'éviter le « *tout numérique* » afin de ne pas se couper d'une partie de la population.

3 /L'**établissement de la norme**, en particulier de la loi, doit être l'occasion d'échanges privilégiés entre les citoyens et leurs représentants, ce que peut permettre une **consultation numérique**. Organisée en amont du dépôt du projet de loi, celle-ci peut utilement compléter les études d'impact.

Plus ponctuellement, des **panels ou conférences de citoyens** pourraient être mis en place, notamment sur les sujets sociaux et sociétaux.

4 /Les citoyens doivent pouvoir **initier un débat** eux-mêmes, en demandant à leurs représentants de **se saisir d'une question d'intérêt général** et de l'inscrire à l'agenda politique. Revitalisé, le **droit de pétition** auprès des assemblées parlementaires pourrait remplir ce rôle.

5 /Rejoignant la démocratie directe, le **référendum** a tendance, dans la culture française, à se transformer en plébiscite pour celui qui y a recours. Pourtant, comme d'autres expériences étrangères le démontrent, son **utilisation « dédramatisée »** est possible et permettrait de renouveler l'association des citoyens amenés à décider eux-mêmes sur des sujets majeurs.

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.

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.

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.

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.

Pour mener à bien des projets d'infrastructure concertés

1 /Paradoxalement, alors que l'élaboration des projets d'infrastructure intègre depuis longtemps des **procédures de participation du public**, les **blocages persistent**, voire s'amplifient, et les **délais de conception et de réalisation restent importants**, ce qui peut remettre en cause la viabilité des projets.

2 /Récemment modernisées par quatre ordonnances publiées entre avril 2016 et janvier 2017, **les démarches de consultation** (débat publics, concertations préalables, enquêtes publiques, etc.) **se succèdent sans que les citoyens comprennent les modalités et les objectifs de chacune de ces procédures**.

3 /Les **pratiques doivent évoluer**, pour permettre une **maîtrise d'ouvrage forte**, évitant la dilution des responsabilités et soutenue par les services de l'État, ainsi que des **outils participatifs plus accessibles pour le public**.

4 /**À long terme**, la participation du public pourrait être envisagée dans le cadre d'une **procédure continue**, couvrant toutes les phases du projet et qui serait placée sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP).

Ce *continuum* aurait trois avantages majeurs :

- une **simplification des procédures**, au contraire de la sédimentation actuellement constatée ;

- une **meilleure gestion des « temps faibles »** de la participation du public, entre les différentes phases d'élaboration du projet ;

- une **clarification de la responsabilité de chacun** des acteurs (porteur de projet, État, garant...).

5°/Sans remettre en cause la **stabilisation du droit** appelée de leurs vœux par les services de l'État, les élus locaux et les porteurs de projets à la suite des récentes modifications réglementaires, **plusieurs ajustements techniques** pourraient en outre être apportés à court terme.

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*.

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.

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 ;
- recentrant l'enquête publique et en poursuivant sa modernisation ;
- assouplissant le régime de l'autorisation environnementale unique ;
- organisant mieux le droit au recours.

Pour réformer le code du travail en offrant une bonne articulation entre démocratie représentative et démocratie sociale

1 /Le **dialogue social** peut prendre **diverses formes d'association des partenaires sociaux** lors de l'élaboration des normes relatives au droit du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, allant de la simple information à la négociation.

L'article L. 1 du code du travail, issu de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 dite loi « Larcher », a instauré un dialogue social obligatoire avant tout projet de réforme portant sur les sujets structurants du code du travail.

2 /En pratique, **l'article L.1 du code du travail** constitue un dispositif **globalement efficace et souple**, son application ayant été marquée par de **nombreux succès**, en particulier la conclusion de 5 accords nationaux interprofessionnels (ANI).

Toutefois, il a **également connu deux échecs majeurs depuis 2015**, avec la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, prise en l'absence d'accord des partenaires sociaux, et surtout la loi « Travail » du 8 août 2016, plusieurs acteurs et observateurs considérant que l'article L. 1 avait fait l'objet d'une mise en œuvre imparfaite lors de son élaboration.

Sans modifier ce cadre législatif, plusieurs mesures pourraient améliorer la mise en œuvre du dialogue social.

3 / Dans un souci de transparence et de bonnes pratiques, le Gouvernement serait invité à présenter devant le Parlement et les partenaires sociaux une **feuille de route sociale couvrant le quinquennat**, pour présenter ses priorités et éventuellement un calendrier indicatif, ainsi que les modalités d'association des organisations représentatives.

En complément, le Gouvernement devrait améliorer la pédagogie et l'accompagnement des réformes.

4 / Afin de renforcer les liens entre démocratie représentative et démocratie paritaire, le **Parlement** devrait user des prérogatives dont il dispose (audition, communication, résolution...) pour **faire connaître son point de vue davantage en amont de l'élaboration des réformes**, dès l'établissement du projet de document d'orientation par le Gouvernement.

5 / Le **rôle des partenaires sociaux** pourrait également être **renforcé**, en les incitant notamment à améliorer la pratique de la négociation nationale interprofessionnelle. Ils pourraient ainsi conclure eux-mêmes un **accord de méthode « à froid »** visant à définir les conditions concrètes de mise en œuvre du dialogue social.

Une réflexion devrait également être menée à plus long terme pour moderniser le dialogue social, notamment en valorisant le parcours des élus du personnel.

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.

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.

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.

PREMIÈRE PARTIE : COMPRENDRE LA CRISE ENTOURANT LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

Tous les observateurs le constatent : la France de 2017 est un pays en partie bloqué, qui ne parvient plus aussi facilement que naguère à faire des choix structurants, notamment en matière de réforme de son modèle social ou de réalisation d'infrastructures.

Alors même que l'aspiration au changement a rarement été aussi forte dans la société, les décisions publiques semblent de plus en plus contestées. Certaines d'entre elles suscitent des oppositions résolues, dont les formes diverses sont parfois irrationnelles et éventuellement violentes.

Comment expliquer de tels blocages ? Il est tentant d'incriminer les insuffisances de notre modèle de démocratie représentative. Celui-ci ne serait plus adapté aux conditions sociales et technologiques de l'époque. Il ne parviendrait plus à créer les consensus nécessaires à l'acceptation par les citoyens des décisions politiques.

Toutefois, s'il est essentiel de s'interroger sur la pertinence de nos institutions dans un monde en profonde mutation, il apparaît que **la démocratie représentative**, si elle est bien comprise et si elle laisse une place suffisante à la participation citoyenne, **demeure la forme la plus légitime pour prendre les décisions qui s'imposent à tous.**

I. LES BLOCAGES QUI AFFECTENT AUJOURD'HUI LA FRANCE CONSTITUENT UN DÉFI POUR NOTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

A. LA DÉCISION PUBLIQUE PARAÎT DE MOINS EN MOINS LÉGITIME ET EFFICACE, TANDIS QUE LA DÉFIANCE DES CITOYENS ENVERS LES INSTITUTIONS S'ACCROÎT

1. Des décisions publiques de plus en plus souvent contestées

a) Des Français davantage opposés aux choix des élus ?

Au cours des dernières années, les projets ou les réformes voulus par les pouvoirs publics ont suscité chez certains citoyens des oppositions fortes et même parfois inédites. Au-delà des interrogations ou crispations que tout changement peut légitimement susciter, et sans idéaliser les périodes antérieures, force est de constater que **les décideurs publics semblent éprouver plus de difficultés qu'hier à mener à bien le programme qu'ils estiment nécessaire** et pour lequel ils ont été élus ; quant aux projets qu'ils

parviennent malgré tout à faire aboutir, ils subissent souvent de **longs retards**, liés à la nécessité de surmonter toutes les oppositions, y compris la multiplication de recours judiciaires parfois dilatoires.

Deux exemples récents ont ainsi constitué le paroxysme de ces blocages :

- 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 », qui a suscité pendant plusieurs mois dans tout le pays un important mouvement de contestation, comprenant des grèves et des manifestations de la part des syndicats et des organisations étudiantes ;

- au nord de Nantes, les oppositions persistantes qui rendent incertaine la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, même après le rejet par la justice des recours formés et l'approbation du projet par 55,17 % des suffrages exprimés lors d'une consultation organisée le 26 juin 2016.

Si l'on s'en tient aux seuls projets d'infrastructures, on constate d'ailleurs une multiplication des « **ZAD** », ou « zones à défendre »¹, c'est-à-dire des territoires sur lesquels des militants radicaux s'opposent par tous les moyens à un aménagement public, notamment au nom de la défense de l'environnement ou du refus d'une conception jugée productiviste de l'économie.

Certes, **ces diverses contestations de décisions d'élus ne mobilisent parfois activement qu'un nombre limité de citoyens** ; la « majorité silencieuse » des Français peut être d'un avis souvent plus nuancé et des critiques apparaissent même contre ceux qui bloquent la société. Toutefois, elles peuvent aussi rencontrer **une réelle sympathie dans l'opinion**, comme en attestent les sondages². Certains spécialistes³ ont ainsi forgé le concept de « *grève par procuration* » pour désigner ce soutien passif aux mouvements sociaux. L'abandon de nombreuses réformes au cours de ces dernières années s'explique d'ailleurs par l'ampleur des oppositions, déclarées ou tacites, qu'elles ont suscitées.

Certains pourraient être tentés de se réjouir de l'échec de projets qu'ils jugent contestables ou néfastes. Il n'en reste pas moins que, pour beaucoup des décisions contestées, **le respect des formes légales n'était pas en cause**, qu'il s'agisse de la discussion des textes de loi au Parlement ou des procédures applicables pour la construction d'infrastructures.

Ces blocages diffus semblent donc porteurs d'un risque de déstabilisation pour nos démocraties. D'après le philosophe Marcel Gauchet⁴,

¹ L'acronyme, qui détourne celui de « zone d'aménagement différé », est apparu en 2010.

² En mai 2016, d'après une enquête réalisée par Elabe pour BFM TV, 74 % des personnes interrogées se disaient hostiles au projet de loi « Travail ». De même, quelque 48 % d'entre elles soutenaient (27 %) ou avaient de la sympathie (21 %) à l'égard de la mobilisation des organisations syndicales et étudiantes contre le texte.

³ Notamment le politologue Stéphane Rozès, à l'occasion des grèves de l'hiver 1995.

⁴ Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), notre régime politique s'orienterait aujourd'hui vers une « *vétocratie* », dans laquelle les citoyens pourraient systématiquement s'opposer aux projets qui les heurtent. Outre qu'une telle situation contrevient aux principes de notre démocratie, en faisant planer le spectre d'une « *tyrannie des minorités* », elle risque surtout de conduire à l'**immobilisme**.

b) Le choc des légitimités

L'analyse sommaire des cas de blocage des réformes ou des projets d'infrastructures révèle souvent **une certaine incompréhension entre les acteurs**.

D'une part, les élus, forts de la légitimité que leur donne l'onction du suffrage universel, affirment légitimement promouvoir l'intérêt général, notamment face à des intérêts particuliers, que certains qualifient de « *syndrome Nimby* » (« *Not in my backyard* »).

D'autre part, des collectifs de citoyens se revendiquent d'une autre forme de légitimité, à caractère environnemental ou social notamment, et contestent les prises de position des élus. Leur opposition peut prendre des formes variées : créations d'associations ou de comité d'opposants, demandes de contre-expertise, campagnes médiatiques, pétitions, occupation de terrains, manifestations parfois violentes...

Le Nimby : l'expression du refus des populations locales

Nimby est l'acronyme de l'expression américaine « *Not in my Backyard* », que l'on peut traduire par « *Pas dans mon arrière-cour* » - donc, implicitement, « *dans celle du voisin si vous le souhaitez* ».

Apparue dans les années 1970 et popularisée par la sociologie au cours de la décennie suivante, cette expression désigne l'opposition des populations riveraines à un projet local d'intérêt général dont elles craignent des nuisances pour elles-mêmes, par exemple des conséquences négatives sur leur santé, la dégradation des paysages ou la baisse des prix de l'immobilier.

La référence au *Nimby* se voulait au départ péjorative : elle visait à dénoncer ceux qui, de façon égoïste, veulent tirer profit des avantages d'une technologie ou d'un équipement moderne tout en refusant de subir dans leur environnement les nuisances pourtant nécessaires à son installation.

L'expression est aujourd'hui de plus en plus souvent utilisée de manière neutre, pour désigner les oppositions de riverains à l'implantation d'infrastructures nouvelles, dans le cadre d'une construction collective et négociée du bien commun¹.

Source : travaux de la mission d'information

¹ Voir Arthur Jobert, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, 1998.

Pour ces opposants, l'élection ne suffit plus à légitimer les décisions prises par ceux qui en sont sortis victorieux.

En fait, selon M. Marcel Gauchet, « *la légitimité démocratique s'est déplacée, dans un mouvement à bas bruit dont les acteurs ne sont pas nécessairement conscients.* »¹ **Il faudrait désormais distinguer deux types de légitimité : la légitimité de position, issue de l'élection, et la légitimité de décision, qui permet de faire des choix parfois difficiles.**

Toujours selon M. Marcel Gauchet lors de son audition, l'élection confèrerait encore une très forte légitimité de position, au sens où les détenteurs du pouvoir ne se voient pas ouvertement contestés. Ainsi, même avec une cote de popularité très faible, un élu n'est pas menacé dans l'exercice de ses fonctions, comme cela a pu se produire par le passé, sous des régimes politiques moins stables que la V^{ème} République.

On peut voir dans un tel constat l'indice d'**une acceptation des règles de la démocratie représentative plutôt rassurante.** Toutefois, cette « *légitimité de position* », qui est enracinée dans les consciences et qui contribue largement à la transmission pacifique du pouvoir, **ne garantirait plus automatiquement la « légitimité de décision ».** Le pouvoir risque alors de se vider en quelque sorte de sa substance, d'autant plus que l'on s'éloigne de l'élection des représentants. L'onction de l'élection n'empêche plus la contestation, surtout lorsque la décision concernée n'est pas directement issue du programme du candidat élu ou qu'elle est prise quelques années après le scrutin.

Une analyse assez similaire est développée par M. Jean-Marie Denquin, professeur de droit émérite à l'université de Paris Nanterre entendu par la mission d'information. Pour ce dernier, il faut établir une **distinction entre la forme du gouvernement représentatif**, qui n'est pas fondamentalement remise en cause, **et sa capacité à dialoguer effectivement avec les citoyens**, qui elle se réduit peu à peu. Il constate ainsi que le système représentatif continue de « *fonctionner sur le plan juridique : le Parlement vote des lois qui ont valeur juridique* », mais que « *la dimension psychologique de la représentation [...] 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.* »². Le problème se situerait donc avant tout dans les relations entre les citoyens et leurs élus.

¹ Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

² Audition du 20 décembre 2016. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161219/mi_democratie.html.

2. Des citoyens qui s'éloignent de leurs élus, silencieusement ou avec fracas

a) Une crise de confiance qui ne peut être ignorée

Si les citoyens sont prompts à remettre en cause les décisions publiques, ce serait parce qu'ils éprouvent **une défiance sans précédent envers leurs élites**. Les politiques – mais également les corps intermédiaires, les médias et les experts de toute nature – voient leurs positions de plus en plus contestées.

Les décisions politiques ne bénéficient plus d'une bienveillance particulière : toute réforme ou tout projet venu « d'en haut » suscite *a priori* la méfiance, et c'est sans doute une nouveauté.

De multiples sondages, enquêtes ou indicateurs attestent de ce phénomène, comme l'enquête annuelle du CEVIPOF, le Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris, publiée très récemment, en janvier 2017, sous le nom de « Baromètre de la confiance politique »¹.

Le CEVIPOF souligne d'emblée la profondeur **du fossé qui s'est creusé entre les Français et la classe politique** : 89 % des personnes interrogées considèreraient ainsi que les responsables politiques en général « *ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens* ». Quelque 40 % d'entre elles éprouveraient de la « *méfiance* » en pensant à la politique et 28 % du « *dégoût* » ; seuls 11 % d'entre elles feraient « *confiance* » aux partis, particulièrement discrédités dans cette étude.

En outre, 75 % des Français jugeraient que les élus et les dirigeants politiques sont « *plutôt corrompus* », soit un taux plus élevé que dans certains pays où, dans les faits, la situation est probablement plus critique sur ce point.

La fragilité des liens de confiance entre les représentants et les représentés semble épargner en partie les élus locaux et affecter le pouvoir exécutif plus encore que le Parlement : 64 % des Français ont confiance dans leur conseil municipal, 56 % dans leur conseil départemental, 44 % dans le Sénat, 42 % dans l'Assemblée nationale, 34 % dans l'institution présidentielle et seulement 28 % dans le Gouvernement. À l'évidence, **les institutions de proximité entretiennent encore un lien particulier avec les citoyens**.

Par ailleurs, en dehors du champ politique, d'autres acteurs suscitent au moins autant de méfiance, la famille et les relations interpersonnelles semblant être les seules à échapper à ce sentiment. Ainsi, seulement 29 % des Français font confiance aux syndicats et 24 % aux médias. Par certains aspects, **le problème excède donc celui de la**

¹ Réalisée en décembre 2016 auprès d'un échantillon de 2044 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus et inscrite sur les listes électorales.

représentation démocratique, toutes les formes de médiation paraissant aujourd'hui fortement affaiblies.

De plus, **la crise de confiance n'est pas propre à la France**. M. Martial Foucault, directeur du CEVIPOF¹, souligne ainsi qu'elle se rencontre également dans d'autres États du monde occidental, y compris en Allemagne, un pays qui affiche pourtant des performances économiques bien plus enviables que la France à l'heure actuelle. Selon lui, l'actuelle défiance envers le système politique s'expliquerait surtout par la mauvaise gestion de la crise financière de 2008, qui a cherché prioritairement à « *sauver les banques* », donnant « *le sentiment que l'économie avait repris le pas sur le politique* ».

Malgré ces nuances, la rupture du lien implicite entre les décideurs et les citoyens paraît davantage ressentie dans un pays de tradition centralisatrice comme la France, où l'État joue un rôle essentiel dans la vie de la Nation.

b) Entre montée de l'indifférence et expression de votes protestataires

La forme la plus évidente et la plus simple de contestation du système démocratique est **l'abstention** aux élections. Celle-ci peut constituer le mode d'expression de citoyens qui entendent ainsi signifier aux élus leur mécontentement.

Or l'abstention contribue à réduire l'assise sur laquelle repose le régime démocratique et surtout la légitimité de ceux qui sont élus. Elle entame ainsi le pouvoir de décision dont disposent des gouvernants qui se trouveraient de plus en plus « mal élus ». Cela réduit ensuite les possibilités de mener des réformes difficiles ou de se lancer dans un projet d'infrastructure d'envergure.

Si l'abstention, parfois surnommée « *le premier parti de France* », a globalement progressé au cours des trente dernières années, elle reste **très variable selon les scrutins**.

Encore une fois, les élections municipales, dont les enjeux et les protagonistes sont bien identifiés par les électeurs, échappent en partie à la désaffection globalement constatée, même si 36,45 % des inscrits n'ont pas voté au premier tour des élections municipales de mars 2014, ce qui n'était jamais arrivé auparavant.

Il en est de même pour l'élection présidentielle, qui est perçue comme décisive dans notre pays traditionnellement étatique et centralisé. Lors de l'élection de 2002, l'abstention avait atteint un record, à 28,4 % au premier tour, mais en 2007 elle a connu l'un des niveaux les plus faibles de toute la V^{ème} République, soit 16,2 % toujours au premier tour. En 2012, elle

¹ Audition du 7 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc2.

s'est située à un niveau intermédiaire, avec 20,52 % au premier tour, dans la moyenne des précédents scrutins, sous son niveau de 1969. Enfin, elle était de 22,2 % au premier tour de l'élection présidentielle de 2017, avant d'atteindre 25,4 % au second tour, second taux le plus élevé depuis le début de la V^{ème} République.

Le lent déclin de la participation : l'exemple du taux d'abstention au premier tour des élections législatives depuis 1981

Année	1981	1986	1988	1993	1997	2002	2007	2012
Taux d'abstention	29,1 %	21,5 %	30,1 %	32,4 %	32 %	35,6 %	39,6 %	42,8 %

Source : travaux de la mission d'information d'après les chiffres du ministère de l'intérieur

En revanche, l'abstention augmente constamment depuis le début des années 1980 pour les autres types de scrutin. Au premier tour des élections législatives, elle s'établissait autour de 20 % dans les années 1960 et 1970, alors qu'elle a dépassé les 40 % lors du scrutin de 2012.

La participation est encore plus faible aux élections locales autres que les municipales : le premier tour des élections régionales de décembre 2015 a été marqué par un niveau très élevé, près d'un électeur sur deux ne s'étant pas rendu dans un bureau de vote. Quant aux élections européennes, elles attirent moins d'un électeur sur deux depuis le scrutin de 1999.

Le taux d'abstention en France aux élections européennes depuis 1979

Année	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Taux d'abstention	39,3 %	43,3 %	51,2 %	47,3 %	53,2 %	57,2 %	59,4 %	57,6 %

Source : travaux de la mission d'information d'après les chiffres du ministère de l'intérieur

On constate donc une grande volatilité de la participation. Plus que l'abstention totale, c'est **l'intermittence du vote**, c'est-à-dire un usage alterné du vote et de l'abstention, qui semble se développer chez les citoyens.

Par ailleurs, l'abstention touche inégalement les classes sociales et les générations. Elle est particulièrement forte dans les milieux populaires – la moitié des ouvriers ne prennent pas part aux élections – et chez les jeunes. Lors des élections municipales de 2014, le taux d'abstention a atteint 61 % chez les 18-24 ans.

Ces nouveaux comportements électoraux peuvent recevoir des interprétations diverses.

Pour certains, ils traduiraient l'entrée de la France dans ce que les politologues américains ont qualifié de « *démocratie furtive* » (*stealth democracy*)¹, dans laquelle les citoyens se satisfont d'une souveraineté intermittente. C'est l'explication, finalement assez rassurante, qui est donnée notamment par les spécialistes aux États-Unis, un pays où l'abstention est traditionnellement très élevée.

Pour d'autres, ces comportements électoraux seraient le signe avant-coureur d'**une nouvelle relation des Français à la politique, caractérisée par une certaine indifférence**. C'est la thèse qu'a développé le politologue Brice Teinturier, directeur général-délégué de l'institut de sondages Ipsos, dans un ouvrage paru en février 2017² et consacré au « **PRAF** » – un acronyme que l'on peut traduire, de façon élégante, par « *Plus rien à faire* », ou, de façon plus vigoureuse, par « *Plus rien à foutre* ».

Selon cet auteur, la « *PRAF attitude* » constitue le cœur de la « *crise de la démocratie* » contemporaine. Elle s'expliquerait avant tout par les **déceptions successives éprouvées par les Français**, qui auraient en quelque sorte surinvesti le champ politique. Pendant un quart de siècle, entre 1958 et 1982, nos concitoyens auraient été de véritables « *croyants* » de la politique : « *on était passionnément gaulliste, communiste ou socialiste* », note ainsi M. Brice Teinturier. Durant un autre quart de siècle, entre 1982 et 2007, la déception se serait installée et aurait engendré des citoyens désabusés, tentés aussi bien par la révolte que par le vote pour des partis populistes ou le repli sur soi.

Le PRAF, souligne M. Brice Teinturier, « *ne se réduit pas à la défiance et ne se manifeste pas toujours par de la colère. Il est même souvent silencieux et presque invisible* ». Un tel processus n'en est pas moins « *extrêmement périlleux. Dans la déception, il y a encore de la relation. Dans le détachement, c'est la relation même qui, lentement, se décompose. Le divorce est alors consommé et la rupture définitive.* »

À l'opposé de l'abstention, parmi les citoyens qui continuent à participer au jeu politique, nombreux sont ceux désormais qui **votent en faveur de partis protestataires ou populistes**. Au-delà de leur diversité, ces formations s'entendent pour dénoncer le « *système* » et ses élus. Elles sont également considérées par une partie de l'opinion comme une menace pour les valeurs démocratiques comprises au sens du libéralisme social et de l'état de droit. Partout dans le monde, de tels mouvements protestataires ou populistes semblent ainsi se développer.

Faut-il établir une corrélation entre cet essor et **le déclin de l'adhésion des citoyens aux valeurs démocratiques** ? Force est de constater

¹ Voir en particulier John R. Gibbing et Elizabeth Theiss-Morse, « *Stealth Democracy : Americans' Beliefs about How Government Should Work* » [La Démocratie furtive : les convictions des Américains sur le régime politique idéal], Cambridge, 2002.

² « *Plus rien à faire, plus rien à foutre* ». La vraie crise de la démocratie, Paris, Éditions Robert Laffont.

que les citoyens qui ont grandi avec la démocratie semblent s'en détacher, alors que ce régime politique reste un horizon pour ceux qui en sont encore privés à travers le monde.

Certes, toujours d'après l'enquête du CEVIPOF précitée, 91 % des sondés considèrent que le système politique démocratique « *reste une bonne façon de gouverner le pays* » et 85 % que la démocratie, même si elle peut « *poser des problèmes* », est « *quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement* ».

Toutefois, **72 % des Français estiment que la démocratie a « du mal à prendre des décisions »** et 49 % d'entre eux souhaiteraient avoir à leur tête « *un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ni des élections* » – un chiffre en hausse de deux points par rapport à la précédente enquête du CEVIPOF.

Des enquêtes similaires menées dans de nombreux pays développés, où la démocratie est enracinée depuis longtemps, aboutissent aux mêmes résultats. Comme le souligne par exemple le philosophe Bernard Manin¹, alors que les générations nées avant la Seconde Guerre mondiale se déclarent à une écrasante majorité heureuses de vivre en démocratie, ce soutien s'estompe graduellement chez les plus jeunes, qui expriment de plus en plus vigoureusement leur défiance envers les institutions démocratiques et les partis politiques en général.

Au total, pour le professeur de science politique Loïc Blondiaux, nos démocraties traversent « *un moment crépusculaire de leur histoire* », tandis que son collègue Rémi Lefebvre identifie un « *processus de dé-démocratisation* » de la société. Et les deux spécialistes de la démocratie participative de s'accorder pour estimer qu'il est peut-être « *plus tard que minuit moins le quart !* »².

B. CES DIFFICULTÉS CONDUISENT CERTAINS À S'INTERROGER SUR NOTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

1. Malgré des critiques récurrentes, le gouvernement représentatif s'est imposé comme la forme la plus efficace de la démocratie

a) *Historiquement, le gouvernement représentatif est apparu comme un compromis imparfait, mais nécessaire*

La démocratie, qui représente, selon la formule du président américain Abraham Lincoln reprise à l'article 2 de la Constitution de la

¹ Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html#toc1.

V^{ème} République, le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* », connaît plusieurs modèles.

Les différents modèles de démocratie

Traditionnellement, s'opposent la **démocratie représentative** et la **démocratie directe**.

La **démocratie représentative** est un système politique dans lequel on reconnaît à une ou plusieurs assemblées restreintes le droit de représenter l'ensemble d'un peuple, d'une nation ou d'une communauté. Elle est le modèle qui s'est progressivement imposé dans le monde occidental à partir de la fin du XVIII^{ème} siècle.

La **démocratie directe** est un régime politique dans lequel les citoyens exercent directement le pouvoir par leur vote, sans l'intermédiaire de représentants, et où les principaux responsables sont tirés au sort ; ses modèles sont, par excellence, l'Athènes des V^{ème} et IV^{ème} siècles avant Jésus-Christ ou certains cantons suisses d'aujourd'hui, notamment ceux d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris.

Certains systèmes institutionnels combinent les éléments de ces deux modèles idéaux.

La **démocratie semi-représentative** est un régime politique dans lequel le peuple peut, sur l'initiative de ses représentants, exercer directement son pouvoir par le biais du référendum. La **démocratie semi-directe** va un peu plus loin : elle prévoit soit des référendums d'initiative populaire, c'est-à-dire déclenchés sur l'initiative des citoyens, comme en Suisse ou en Italie, soit des mécanismes de rappel (*recall*, en anglais) ou de révocation populaire des élus, comme dans certains États des États-Unis.

Enfin, la **démocratie participative**, un concept né à la fin des années 1960, s'efforce de surmonter les limites de la démocratie représentative en permettant aux individus d'exprimer leur avis et de peser dans les décisions qui les concernent. Elle confie de nouveaux rôles ou de nouveaux pouvoirs aux citoyens, qu'elle considère par définition comme actifs et bien informés. Certaines de ses modalités la rapprochent d'ailleurs de la démocratie directe ou semi-directe.

L'une des variantes de la démocratie participative est la **démocratie délibérative**, qui met l'accent sur la participation du public à la phase de délibération précédant ou accompagnant l'élaboration des décisions. La démocratie délibérative cherche à explorer collectivement une question pour faire apparaître des arguments nouveaux ou placer les problèmes sous une autre perspective. Elle vise à diversifier les points de vue pris en compte, et à mieux cerner les rapports de force à l'œuvre autour d'un choix politique.

Source : travaux de la mission d'information

Parmi les modèles démocratiques, le **gouvernement représentatif s'est imposé en France** comme dans beaucoup d'autres États au cours des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, parce qu'il existait déjà des corps exprimant les

aspirations de certaines fractions de la population et surtout parce qu'il était impossible d'organiser concrètement une démocratie directe dans les grands États modernes.

Ce modèle suscitait alors une certaine unanimité : on considérait que **la démocratie directe n'était possible que dans des cités-États** ou des communautés faiblement peuplées, dans lesquelles tous les citoyens pouvaient être rassemblés physiquement en un même lieu pour y prendre des décisions collectives.

S'y ajoutait chez certains penseurs un autre argument, qui se voulait tout aussi pragmatique : le peuple ne disposant ni du temps libre – il est obligé de travailler pour vivre – ni des lumières nécessaires pour gouverner¹, il devait s'en remettre à d'autres, plus éclairés, pour la conduite de ses affaires.

Enfin, il apparaissait que **le modèle de l'Athènes antique ne devait pas être idéalisé**, bien que ses institutions aient donné naissance à un véritable mythe et qu'elles constituent, encore aujourd'hui, une source d'inspiration pour les partisans de la démocratie directe. En effet, le régime athénien reposait sur une base démographique très étroite, puisqu'il excluait les femmes, les esclaves et les étrangers, et il s'inscrivait dans un cadre social, mental et religieux extrêmement différent de celui des sociétés modernes.

En France, le gouvernement représentatif s'est imposé à la Révolution, notamment sous l'impulsion de l'abbé Sieyès et de sa conception de l'intérêt général. Celui-ci contribua à faire repousser l'idée d'un mandat impératif, qui aurait fortement limité la liberté des représentants, donc leur capacité à passer des compromis utiles à tous. Il fit inscrire dans la Constitution de 1791 que « *les représentants nommés ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat* ». Une telle interdiction du mandat impératif a subsisté jusqu'à nous, le premier alinéa de l'article 27 de la Constitution de 1958 disposant que « *tout mandat impératif est nul* ».

b) Par essence, la démocratie représentative introduit une distance entre les gouvernés et les gouvernants

Depuis ses origines, le gouvernement représentatif a été dénoncé par certains courants de pensée comme **une trahison de la démocratie**

¹ « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie » écrit ainsi Montesquieu au livre XI de *L'Esprit des lois*. Pour cet auteur, la compétence du peuple s'arrête à la désignation des représentants : « [Le peuple] ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres. »

authentique, qui ne pourrait être qu'une démocratie directe ou semi-directe. La représentation politique ressortirait davantage à l'oligarchie ou à la technocratie qu'à un véritable gouvernement du peuple. C'est ce qui amène M. Pierre Rosanvallon, par exemple, à écrire que « *les démocraties sont bien marquées par la déception comme si elles incarnaient un idéal trahi et défiguré.* »¹

En effet, ce type de régime repose sur le choix d'élus, ce qui induit inmanquablement un processus de sélection. Pour être désigné par ses concitoyens, il est nécessaire de se distinguer. Pour ses opposants, **l'élection constituerait, dès lors, un élément aristocratique au cœur de la démocratie**².

Certains estiment également que les **partis politiques** ont tendance à se replier sur eux-mêmes, à recruter leurs membres par la voie de la cooptation et à faire primer les logiques organisationnelles sur l'expression des intérêts de leurs mandants³.

Aujourd'hui plus qu'hier, la classe politique se trouve alors contestée en ce qu'elle ne représenterait pas ceux par qui elle a été élue et serait ainsi coupée du reste de la société.

Qu'elles soient ou non explicites, ces critiques traditionnelles restent présentes à l'arrière-plan de bien des réflexions sur notre démocratie contemporaine.

2. Aujourd'hui, la démocratie représentative traverse une nouvelle période de doutes

a) Ces dernières décennies, le régime politique souffre de l'insuffisance des résultats obtenus en matière économique et sociale

Si les principes qui régissent le fonctionnement de la démocratie représentative sont toujours susceptibles de critiques, c'est **l'insuffisance de résultats des politiques publiques** menées qui pourrait expliquer la défiance des citoyens vis-à-vis de nos institutions.

Les cabinets de consultants reçus par le rapporteur en audition⁴ ont mis en évidence le fait que les résultats attendus à la suite des décisions prises n'étaient pas nécessairement au rendez-vous, en raison du manque de

¹ Le Peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France, 1998, page 11.

² Montesquieu l'avait déjà noté dans L'Esprit des lois : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie. Le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie. » À l'époque contemporaine, il est revenu au philosophe Bernard Manin, dans ses Principes du Gouvernement représentatif, paru en 1995, de donner toute son importance à cette analyse.

³ Comme l'a montré notamment le sociologue italien d'origine allemande Roberto Michels dans Les Partis politiques, essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, paru en 1911 : « Le parti politique en tant qu'extérieur, mécanisme, machine, ne s'identifie pas nécessairement avec l'ensemble des membres inscrits, et encore moins avec une classe, devenant une fin en soi, se donnant des buts et des intérêts propres, il se sépare peu à peu de la classe qu'il représente ».

⁴ Audition du 19 avril 2017.

définition précise des objectifs qu'elles souhaitent atteindre et des lacunes constatées dans leur mise en œuvre, compte tenu notamment de l'absence d'accompagnement au changement.

Ces échecs sont tout d'abord perçus par rapport aux politiques publiques prises isolément – l'éducation, la santé, la sécurité, le logement, etc. –, y compris au regard du coût qu'elles engendrent pour la collectivité et, partant, du niveau d'imposition qu'elles entraînent pour chaque individu par rapport au service rendu. Il est intéressant de noter qu'au Danemark, comme cela a été indiqué à la délégation qui s'y est rendue au titre de la mission d'information¹, le fort taux d'imposition des contribuables ne serait pas contesté compte tenu de la satisfaction globalement affichée vis-à-vis des services publics garantis par ailleurs.

En outre, la perception des citoyens vis-à-vis des résultats enregistrés est sans doute plus diffuse : ils ont le sentiment d'**une certaine impuissance des gouvernants à prendre les mesures nécessaires pour améliorer la situation économique ou sociale du pays**, notamment au regard de la mondialisation économique et financière.

Cette opinion, partagée par l'essentiel des personnalités entendues par la mission d'information, fut résumée par le philosophe Bernard Manin : *« 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. »*²

Dans le cas de la France, les difficultés constatées concerneraient principalement la lutte contre le chômage, dont le niveau très élevé a de puissants effets négatifs sur la société dans son ensemble, et les incertitudes du projet européen³.

Lors de son audition devant la mission d'information, M. Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université de Lille II, est allé encore plus loin en estimant qu'*« 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*

¹ Déplacement des 30 et 31 mars 2017.

² Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

³ Voir Marcel Gauchet (avec Éric Conan et François Azouvi), *Comprendre le malheur français*, Stock, 2016.

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 »¹.

Sans aller jusqu'à une vision aussi négative sur les capacités d'action des pouvoirs publics, force est de constater que les résultats obtenus semblent moindres que lors des « Trente glorieuses ».

b) La question de la représentation en débat

Pour d'autres analystes, les difficultés rencontrées par notre système politique seraient en partie dues à une insuffisance de représentativité des élus.

D'une part, **les systèmes électoraux sont toujours susceptibles de distordre la volonté populaire.** Tous présentent des avantages et des inconvénients. Par exemple, si le scrutin majoritaire permet en principe de dégager des majorités nettes, il réduit fortement la représentation des partis minoritaires.

D'autre part, **la représentativité sociale de la classe politique française du début du XXI^{ème} siècle est mise en doute.** Certaines fractions de la population – les femmes, les milieux populaires, les personnes d'origine étrangère et les jeunes, notamment – sont traditionnellement sous-représentées parmi les élus, tandis que d'autres sont surreprésentées, comme les fonctionnaires.

Si cette situation est ancienne, elle tendrait aujourd'hui à s'aggraver selon certains, dans une logique de **professionnalisation de la classe politique.** Pour le professeur Rémi Lefebvre, dans la France de 2017 « *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. [...]. En outre, ce phénomène joue également au niveau local. [...] 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.* »

Néanmoins, il faut noter que la question de la représentativité sociale des élus fait l'objet de **débats animés** depuis les origines mêmes de la démocratie. **En effet, pour d'autres spécialistes, il ne serait pas indispensable que les assemblées soient le miroir de la société ;** l'important serait qu'elles parviennent à exprimer le point de vue des citoyens et à formuler des réponses pertinentes à leurs attentes.

Ainsi, comme le fait remarquer M. Marcel Gauchet, « *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^{ème} siècle à la Chambre des communes britannique, pourtant celle-ci s'est*

¹ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

distinguée par des rapports remarquables sur la révolution industrielle et sur le prolétariat, dont Karl Marx s'est d'ailleurs inspiré... »¹.

De même, pour le professeur Jean-Marie Cotteret, entendu en audition par votre rapporteur, les concepts de **représentation** et de **représentativité** devraient être soigneusement distingués : ceux qui représentent le mieux les citoyens ne sont pas forcément ceux qui sont identiques à eux ; de cette confusion conceptuelle naîtraient bien des erreurs de perception².

Dans ce contexte de distanciation vis-à-vis des gouvernants, les **modèles concurrents du gouvernement représentatif réapparaissent**, en réaffirmant les principes de la démocratie directe.

Tous les mouvements qui prétendent aujourd'hui renouveler le système démocratique témoigneraient d'une certaine « *allergie à la représentation* » – expression utilisée par plusieurs professeurs entendus en audition – ou du moins d'une méfiance face à la désignation de représentants ou même simplement de porte-paroles. Par exemple, le mouvement « *Nuit Debout* », qui s'inscrit dans la tradition des mouvements contestataires inspirés par la démocratie directe, a refusé par principe de choisir des représentants³ et a consacré beaucoup de temps et d'énergie à débattre de ses propres modes de décision en interne.

De même, **le tirage au sort connaît un certain regain d'intérêt en politique**. En 2004 et 2006, les États canadiens de la Colombie britannique et de l'Ontario ont souhaité que des assemblées citoyennes tirées au sort élaborent une nouvelle loi électorale, soumise ensuite à référendum. En 2009 et 2010, l'Islande – dans le contexte d'une violente crise financière ayant décrédibilisé les partis en place – a confié à une assemblée citoyenne de mille personnes tirées au sort le soin de suggérer les points les plus importants en vue d'une réforme de sa Constitution ; dans un second temps, un jury constituant composé de vingt-cinq électeurs ordinaires fut chargé d'élaborer, à partir des travaux de l'assemblée citoyenne, la nouvelle loi fondamentale du pays⁴.

La tentation de la **démocratie directe** se retrouve aussi dans les propositions de plusieurs partis politiques occidentaux, qui défendent le référendum d'initiative populaire, l'instauration de mandats impératifs ou du moins davantage contraignants, ou encore la consultation la plus

¹ Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

² Audition du 19 avril 2017.

³ Commencé le 31 mars 2016 à Paris sur la place de la République, à la suite d'une manifestation contre la loi « Travail », il s'est ensuite étendu à une centaine de places publiques à travers la France, avant de décliner à partir de la fin du mois de mai.

⁴ Yves Sintomer, Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative, *Raisons politiques*, n° 42, 2011.

fréquente possible des citoyens, notamment grâce aux nouveaux outils numériques.

Des formations, moins structurées ou plus éphémères prônent, enfin, la « **démocratie liquide** »¹ ou « **démocratie délégative** », c'est-à-dire un mode de gouvernement dans lequel exercent le pouvoir non pas des représentants, mais de simples délégués à tout moment contrôlables et révocables. Une telle tendance trouve aujourd'hui sa principale expression politique dans les « *partis pirates* » en Europe. Ces mouvements mettent Internet et les nouveaux outils de communication au cœur de leur programme ; ils estiment que la technologie permettra très bientôt de recueillir de façon incontestable l'opinion instantanée d'un très grand nombre d'individus.

Dans un ordre d'idées assez proche, le collectif « **Ma Voix** », issu de la société civile et volontairement dépourvu de porte-parole, se donne pour objectif de faire élire députés des citoyens anonymes désignés par un tirage au sort – homologué par un notaire –, afin de « *sortir de la personnification* ». Les députés « **Ma Voix** » relaieraient ensuite à l'Assemblée nationale les attentes exprimées par leurs électeurs sur des plates-formes numériques, en s'obligeant à voter proportionnellement aux scores exprimés en ligne.

À l'évidence, la démocratie représentative traverse aujourd'hui une phase de mutation, avec une exigence de participation accrue exprimée par certains citoyens et soutenue par **un recours plus affirmé aux nouvelles technologies** – ce que certains commencent à appeler la **cyberdémocratie** ou, en anglais, *l'E-democracy*.

II. PARALLÈLEMENT, LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE S'EST AFFIRMÉE, AU TRAVERS DE DISPOSITIFS QUI NE SONT PAS NON PLUS EXEMPTS DE CRITIQUES

A. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE CONNAÎT UN ESSOR MARQUÉ

1. De nouvelles conditions sociales et technologiques plus favorables à l'expression des individus

À l'origine de la volonté croissante de participation des citoyens se trouve un ensemble de facteurs sociaux ayant pour point commun de réduire la distance entre les citoyens et leurs représentants.

a) Des citoyens globalement mieux instruits et plus informés

Avant tout, le niveau de formation générale de la population a progressé. Alors que, en 1931, les bacheliers ne représentaient que 2,5 % de

¹ Par référence au concept de « société liquide » forgé par le philosophe polonais Zygmunt Bauman.

leur génération, la « massification » ou « démocratisation scolaire », à partir des années 1950, a permis d'atteindre un taux de 11,2 % en 1961, de 15,4 % en 1967, de 20,1 % en 1970 (après la création des baccalauréats technologiques en 1968), de 29,4 % en 1985 et de 77 % en 2015. Quelle que soit l'évolution du niveau d'exigence associé à ce diplôme, les jeunes générations ont été plus longtemps exposées que leurs devancières aux bienfaits du système scolaire. En outre, cette évolution est nette pour les diplômés de l'enseignement supérieur : en 2015, quelque 29 % des personnes âgées de 25 à 34 ans étaient titulaires d'un niveau de diplôme supérieur à bac + 2, contre seulement 13 % des personnes âgées entre 55 et 64 ans.

Mieux formés, les citoyens sont aujourd'hui également **davantage informés**. Ils peuvent compter sur des médias toujours plus nombreux et variés, avec notamment des chaînes d'information qui diffusent en continu, mais aussi sur la révolution numérique. Internet permet à chacun d'avoir un accès immédiat à l'information venue du monde entier et de chercher activement ce qui l'intéresse le plus. Les sites internet et encyclopédies en ligne mettent à la portée de tous d'infinies connaissances, dans tous les domaines.

Mieux, **l'information en temps réel semble solliciter le citoyen**, au rythme de la réception de toutes sortes d'alertes et de notifications.

Certes, la réception de cette information si abondante n'est pas sans interroger. L'excès de données disponibles et la recherche effrénée de « scoops » par les médias sont susceptibles d'entraîner diverses dérives, tandis que des manipulations d'un nouveau genre apparaissent sur internet¹.

Néanmoins, force est de constater que le numérique permet **une transparence sans précédent de la vie politique**. Il serait difficile aujourd'hui à un gouvernement de cacher, sur le long terme, des faits importants à l'ensemble de la population. De même, on peut estimer que les citoyens, à force d'expérience, apprivoisent les codes du discours médiatique et politique ; ils seraient selon le mot de Rémi Lefebvre, « *moins dupes des artifices de la communication politique* »².

b) Des citoyens qui souhaitent davantage peser sur les problèmes qui les concernent

Depuis un basculement historique que l'on peut situer autour de mai 1968³, des citoyens se considéreraient de plus en plus comme des individus, sinon comme des ayants droit. Ils refusent de s'accommoder des solutions

¹ Cf. *infra*.

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

³ L'historien et anthropologue Michel de Certeau estimait ainsi que, en 1968, « on a[vait] pris la parole comme on a[vait] pris la Bastille en 1789 ».

antérieures et n'acceptent l'autorité des institutions politiques, religieuses ou morales, qu'après l'avoir soumise à l'examen de leur propre jugement¹.

Du reste, les citoyens se manifestent plus volontiers, notamment, à **l'occasion des crises environnementales, économiques ou technologiques**. Cet aspect a été souligné dès 2001 par les sociologues Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe dans leur ouvrage *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*² : la prolifération des risques de toute nature conduit les citoyens à davantage intervenir dans la décision publique.

Pour ces auteurs, le monde paraît aujourd'hui plus incertain, paradoxalement, non parce que les connaissances régressent, mais au contraire parce qu'elles se développent sans cesse : à mesure que le savoir progresse, la perception de ce qui n'est pas encore maîtrisé s'accroît, tandis que, en raison de la puissance acquise par la technique, chaque décision publique peut désormais entraîner des conséquences imprévues sur la vie d'autrui. Aussi, dans l'espace laissé en quelque sorte vacant par les incertitudes scientifiques, se glissent de nouveaux acteurs, souvent des groupes de citoyens concernés à des degrés divers par un problème, qui se regroupent dans des associations pour tenter de faire valoir leur point de vue. Dans le cadre des crises environnementales ou économiques naissent ce que les auteurs nomment des « forums hybrides » – hybrides parce qu'ils réunissent des acteurs très divers, mais aussi parce qu'ils abordent toutes sortes de questions, qui vont de l'éthique à l'économie, en passant par les disciplines scientifiques traditionnelles, avec un souci résolu de transversalité. **L'exigence de démocratie participative serait donc en quelque sorte inscrite dans la complexité croissante d'un monde dominé par la technique.**

Pour M. Yannick Barthe, ce constat est plus que jamais d'actualité en 2017³ : tous les outils d'action publique sont aujourd'hui mis à l'épreuve, car ils sont fondés sur des notions qui ont cessé d'être pertinentes. C'est le cas, par exemple, du concept de risque, à l'heure où se déploient des technologies dont les effets potentiels ne se feront sentir que des décennies plus tard. Face à une telle situation d'incertitude radicale, la tentation devient forte, pour les citoyens, de prendre les choses en main.

Conséquence de toutes ces évolutions sociales, **le respect qui entourait naguère les détenteurs du savoir s'est considérablement érodé**. Les « experts » ou « sachants » sont écoutés, mais non sans que leurs propos puissent être mis en cause ; à tout le moins, les citoyens prennent l'habitude de diversifier leurs sources de connaissances, voire exigent des contre-expertises de la part des pouvoirs publics. Cet état d'esprit peut être perçu comme conduisant à un certain relativisme et à une dépréciation du

¹ Voir sur ce point, par exemple, Dominique Schnapper, *L'Esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2014.

² *Seuil*, 2001.

³ *Audition du 25 janvier 2017*.

savoir, ce dernier étant vécu de plus en plus sur le mode de la mise à disposition, notamment sur Internet. Il peut également témoigner d'une curiosité bienvenue de la part de citoyens de moins en moins passifs.

Dans ce contexte, **pour les pouvoirs publics, il deviendrait de plus en plus difficile de prétendre au monopole de l'intérêt général**. Ce dernier tendrait à être pensé, non pas même comme la somme des intérêts privés, ce qui le rapprocherait de la vision anglo-saxonne, mais, plus vaguement, comme le résultat des attentes des individus considérés de façon isolée. À la limite, la notion de « bien commun », envisagée dans une perspective individualiste, se substituerait à celle d'intérêt général¹. Le professeur Rémi Lefebvre souligne ainsi : « *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 !* ». Ce changement de perspective a beaucoup préoccupé la mission d'information, attachée à la place de l'intérêt général dans la sphère publique.

c) L'essor de technologies qui facilitent l'expression et la mobilisation des citoyens, mais aussi le dialogue avec les pouvoirs publics

Inséparables des mutations sociales, qu'ils préparent, accompagnent ou accélèrent, de puissants changements technologiques concourent à l'avènement de rapports sociaux qui apparaissent comme moins autoritaires ou plus horizontaux. Même s'ils bouleversent certaines habitudes, ils ne doivent pas être craints par les élus, pour lesquels ils constituent **autant d'outils inédits pour renouer le dialogue avec la population**.

Certes, Internet s'est construit, dans les années 1960 et 1970, en marge de la démocratie représentative, sinon en opposition à elle. Son fondement philosophique est libertarien, au sens où il entend se passer des États et se méfie de tous les pouvoirs institués. Certains de ses promoteurs plaident encore aujourd'hui pour un individualisme auto-organisé, récusent toute forme de régulation étatique² et refusent les contraintes et les nécessaires compromissions qu'impliquerait l'exercice des responsabilités gouvernementales³.

Toutefois, le numérique n'a pas tardé à révéler ses potentialités politiques.

Tout d'abord, il offre au citoyen, en continu, **une quantité presque infinie d'informations**, rendant beaucoup plus transparente la décision publique. Depuis le début des années 2000, les sites internet gouvernementaux se multiplient pour expliquer les politiques publiques ou offrir toutes sortes de connaissances et de renseignements. S'y ajoute aujourd'hui la question des « données ouvertes » (*open data*), devenue une priorité pour la plupart des gouvernements occidentaux. En France, depuis

¹ Audition du professeur Dominique Cardon du 8 février 2017.

² En témoigne, notamment, la Déclaration d'indépendance du cyberspace, rédigée en février 1996 par l'Américain John Perry Barlow.

³ Audition du professeur Dominique Cardon du 8 février 2017.

la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique¹, les personnes publiques ont d'ailleurs l'obligation de publier certaines données publiques dans un format librement réutilisable, pour qu'elles puissent faire l'objet ensuite de diverses formes d'exploitation.

Plus largement, Internet offre **un espace nouveau pour l'expression et la mobilisation des citoyens**, qui peuvent se manifester spontanément sur les réseaux, en dehors des échéances électorales. Il accroît l'horizontalité des circuits d'informations et permet une plus grande ouverture et une meilleure transparence des flux échangés. Il rend possibles des actions collectives de masse sur la longue durée.

De plus en plus, les citoyens se saisissent de ces nouveaux outils pour tenter de peser sur les décisions publiques. Un certain type de militantisme s'en trouve facilité : il est plus aisé de partager des opinions, notamment grâce à la réduction des coûts de communication, ou de lancer un mouvement spontané. Sur Internet, des pétitions devenues soudainement « virales » recueillent ainsi des centaines de milliers, voire des millions de signatures, alors que nul ne l'avait prévu. Ce fut le cas par exemple, à la fin de l'année 2013, de la pétition sur le chalutage profond mise en ligne sur le blog de l'auteur de bandes dessinées Pénélope Bagieu, dont la Commission européenne a dû tenir compte dans les travaux qu'elle mène sur la protection des fonds marins.

Ainsi, **le numérique a permis de donner tout son sens à l'idée d'une participation régulière des citoyens**, dans l'espace séparant deux élections.

D'une part, il permet de rassembler, à un faible coût, l'avis d'un très grand nombre de personnes, parfois dispersées sur de vastes territoires. Il peut toucher en particulier des personnes qui ne viendraient pas d'ordinaire aux réunions physiques organisées par les pouvoirs publics ou les porteurs de projet, notamment en raison de leur activité professionnelle ou d'obligations familiales. Le numérique correspond ainsi mieux aux nouvelles conditions de vie des citoyens, surtout les plus jeunes, les plus urbains et les plus éduqués d'entre eux – ce sont aussi ceux qui disposent de la familiarité la plus grande avec les outils numériques. Enfin, Internet peut offrir une approche plus attrayante ou moins intimidante de la chose publique.

D'autre part, les nouveaux outils de communication peuvent permettre un traitement automatisé des données ainsi collectées, grâce à des algorithmes de plus en plus efficaces. À terme, une opinion publique émerge, qui est parfois différente de celle qu'anticipaient les décideurs ou les médias.

Ainsi apparaît un nouvel acteur du jeu démocratique, désormais incontournable : les *civic techs*, par abréviation de l'anglais *civic technology*,

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

ou « technologie civique », c'est-à-dire les procédés et plate-formes numériques qui permettent d'améliorer le lien entre les gouvernements et les citoyens. Ces outils, souples, faciles d'usage et dynamiques suscitent un intérêt très fort dans la population, notamment chez les jeunes et les urbains. Même si leur financement pose parfois problème, ils expliquent en grande partie la floraison de dispositifs participatifs mis en œuvre aujourd'hui à travers le monde.

Si certaines *civic techs* militent ouvertement en faveur de la démocratie directe, voire de la « démocratie liquide », la plupart d'entre elles s'inscrivent dans le cadre institutionnel en vigueur et s'efforcent de rendre plus transparentes les politiques publiques et d'accroître la participation des citoyens, notamment les plus jeunes d'entre eux, à la vie de la cité. Des *start ups* proposent leurs services aux citoyens ou aux institutions, pour leur permettre de s'informer ou de prendre des décisions concertées et, partant, mieux acceptées.

À l'échelle internationale, la France est plutôt considérée comme un pays précurseur en matière de démocratie numérique. Les *civic techs* y ont en effet lancé de nombreuses initiatives : comparateurs de programmes politiques, journaux ou chaînes de télévision dédiées à la pédagogie sur les institutions, espaces de débats, pétitions en ligne ou encore sondages en temps réel des citoyens sur des problèmes locaux.

Les *civic techs* se veulent le fer de lance d'une « démocratie 2.0 », qui renouvellerait profondément la vie politique. Elles constituent aussi un marché en pleine expansion, et les pouvoirs publics commencent à leur apporter leur soutien. La ville de Paris a d'ailleurs annoncé la création, dans le courant de l'année 2017, d'un incubateur dédié aux start-ups « *citoyennes* » au cœur de la capitale, sur le modèle du Civic Hall de New York.

Pour aider les services publics à mieux se repérer entre les différentes solutions proposées par les *civic techs*, Etalab, la mission qui pilote en France la politique d'ouverture et de partage des données publiques, a participé à la mise en ligne en décembre 2016 d'une « *boîte à outils du gouvernement ouvert* »¹.

Au total, l'essor des outils numériques pré luderait à de nouvelles formes de politiques publiques. Pour M. Loïc Blondiaux, « *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 interpeller les autorités politiques, des citoyens prennent en charge des situations, des lieux, des "communs"* »². Ce mouvement n'aurait toutefois pas encore trouvé, à ce jour, d'expression politique claire.

¹ Cf. le site internet : <https://ogptoolbox.org/fr/>

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

2. Le foisonnement de dispositifs participatifs dont l'usage ou la portée demeurent souvent limités

En France comme dans les autres pays, les mécanismes de démocratie participative ont connu ces dernières décennies une remarquable efflorescence. Sans prétendre à l'exhaustivité ni entrer dans les détails des mécanismes élaborés¹, on constate que ces derniers recouvrent diverses formes qui permettent d'associer les citoyens à la décision publique et peuvent aller jusqu'à la consultation de l'ensemble des électeurs, voire, rejoignant ainsi la démocratie directe, jusqu'au référendum.

Au total, l'impression dominante est celle d'une **extrême variété des outils**, qui elle-même reflète en particulier la très grande liberté laissée aux collectivités territoriales dans ce domaine.

a) À l'origine, la concrétisation de l'association des citoyens par la création de nouvelles instances locales et pour l'élaboration des projets d'infrastructure

Au début de la V^{ème} République, la participation des citoyens à la prise de décision publique renvoyait en France à la démocratie directe, par le biais du **référendum** national prévu aux articles 11 et 89 de la Constitution. Ce mécanisme permettant de faire directement trancher une question aux électeurs reste, pour l'heure, utilisé de façon exceptionnelle et il est de fait réservé à des sujets d'ampleur, comme cela sera développé plus loin dans le présent rapport².

Par ailleurs, les citoyens disposaient d'un **pouvoir d'initiative et d'impulsion du débat** par le biais du **droit de pétition** auprès des assemblées parlementaires. Toutefois, comme cela sera également exposé ci-après, cette faculté est tombée en désuétude au fil des années³.

Par la suite, la thématique plus spécifique de la démocratie participative s'est développée à compter des années 60, dans le contexte de la gestion de **nouveaux conflits urbains**, par exemple des mouvements d'opposition à des projets d'aménagement ou de rénovation urbaine, mais aussi pour répondre à l'émergence de la question des quartiers pauvres aux États-Unis ou des « banlieues » en France.

Certaines formes pionnières de démocratie participative ont alors été mises en place, comme l'Atelier populaire d'urbanisme de l'Alma-Gare à Roubaix en 1974 ou certains dispositifs de démocratie urbaine à Grenoble.

¹ Cf. annexe I du présent rapport pour une brève présentation de la variété des outils disponibles, illustrée par des exemples.

² Cf. le I de la seconde partie.

³ Cf. le I de la seconde partie.

Dans les années 1980, ces expériences se sont trouvées en quelque sorte généralisées et systématisées à travers la politique de la ville¹.

Puis, dans les années 1990, des **dispositifs** qui avaient émergé de façon spontanée sur les territoires à l'issue du premier mouvement de décentralisation ont été **progressivement institutionnalisés**, recevant même parfois une consécration législative. Ils correspondent en particulier à des **instances nouvelles créées au niveau local**.

On peut ainsi évoquer :

- les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), créées par la loi du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République² ;

- les conseils de développement, formalisés par la loi du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire³, dite « Voynet », et étendus par la suite ;

- les conseils de quartier, institués par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁴, dite « loi Vaillant » ;

- les conseils citoyens, issus de l'article 7 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine⁵ et prévus dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville.

Des comités d'usagers peuvent également être librement institués par les collectivités territoriales pour évaluer tel ou tel service public local.

Force est de constater que le rôle de ces structures très diverses dépend étroitement de la volonté des élus.

Par ailleurs, **la démocratie participative s'est largement développée dans le cadre de l'élaboration des projets d'infrastructure**, également à compter des années 60 et 70. Ainsi en fut-il en particulier de **l'enquête publique** dont les origines dataient de la Révolution française et qui a vu son champ d'application considérablement élargi, notamment avec la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983⁶.

Ensuite, d'autres modalités d'association du public ont été développées, en amont de l'enquête publique, avec la création de la **Commission nationale du débat public (CNDP)** par la loi « Barnier » du

¹ Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, La Démocratie participative - Histoire et généalogie, La Découverte, 2011.

² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République.

³ Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁴ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁵ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁶ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

2 février 1995¹ et les procédures de consultation mises en place, à savoir le **débat public** et la **concertation**².

b) À l'échelle locale, des instruments d'initiative et de consultation consacrés constitutionnellement

À côté des instances formalisées de la démocratie participative, d'autres mécanismes juridiques permettent à l'échelle locale d'interpeller les élus, voire de faire trancher directement une question par les citoyens. Parmi ceux-ci, le référendum, la consultation des électeurs et la pétition ont reçu une consécration en 2003 par le Constituant qui a, par là même, figé leurs conditions de mise en œuvre.

Le référendum local permet aux électeurs de **décider par leur vote de la mise en œuvre d'un projet relevant de la compétence de la collectivité territoriale**. Il constitue l'outil de démocratie directe le plus répandu en France.

Naguère réservé aux communes³, puis étendu aux intercommunalités⁴, il a été **ouvert à toutes les collectivités territoriales** depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui en a consacré le principe à l'alinéa 2 de l'article 72-1 de la Constitution⁵. Surtout, alors qu'il était jusque-là purement consultatif, ce référendum est devenu décisionnel, mais sous de très strictes conditions⁶.

Le projet soumis à référendum local est **adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et si les votes favorables réunissent la majorité des suffrages exprimés**. Si cette dernière condition est remplie, le **référendum vaut décision** que la collectivité locale organisatrice **doit juridiquement suivre**. Dans le cas contraire, le référendum n'a que la portée d'un avis consultatif.

¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

² L'ensemble de ces procédures participatives sont plus précisément développées dans le cadre du II de la seconde partie du présent rapport.

³ Interdits par un arrêt du Conseil d'État de 1905, au nom d'une conception de la démocratie locale comme stricte démocratie représentative, les référendums communaux furent de nouveau légaux à partir de janvier 1971, pour un objet limité (les fusions de communes), avant d'être généralisés, mais à titre de simples consultations, par la loi du 6 février 1992.

⁴ Par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁵ Ses modalités ont été précisées par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

⁶ Prévu aux articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Quelques exemples de référendums locaux en France

La plupart des référendums locaux organisés jusqu'ici l'ont été dans **de modestes communes**. Ils ont porté sur **des thématiques locales**, comme le déplacement d'un monument aux morts à Englancourt dans l'Aisne, la réhabilitation d'une halle à Villefranche-de-Lonchet en Dordogne ou un projet de carrière à Larnod dans le Doubs.

À Nérac, dans le Lot-et-Garonne, la municipalité n'a pas installé de dispositif de vidéosurveillance dans la commune après un vote défavorable des habitants. De même, en septembre 2015, la police municipale de Beauvais n'a pas été armée à la suite d'un référendum local négatif.

Plusieurs référendums qui ne portaient pas sur un objet relevant de la compétence de la collectivité territoriale se sont heurtés à des décisions de justice. En 2006, à Crozan, dans la Creuse, un référendum a été annulé par le tribunal administratif de Limoges au motif qu'il portait sur la démolition d'un bâtiment, considérée comme un acte individuel et n'entrant donc pas dans la sphère des référendums locaux. En 2005, la cour administrative d'appel de Bordeaux a également annulé l'organisation d'un référendum sur les organismes génétiquement modifiés, décidé par le conseil général du Gers, au motif que cette question ne relevait pas de la compétence du département. Pour les mêmes raisons, en septembre 2016, le tribunal administratif de Grenoble, saisi par le préfet de la Drôme, s'est opposé à l'organisation d'un référendum sur l'accueil de migrants de Calais dans la commune d'Alex.

Source : travaux de la mission d'information d'après les données recueillies sur le site de la direction de l'information légale et administrative (Dila) <http://www.vie-publique.fr/>

La consultation locale, quant à elle, n'est qu'une demande d'avis et ne lie pas juridiquement la collectivité territoriale qui en a pris l'initiative, même si elle n'est généralement pas sans incidence politique.

Il existe à ce jour **deux types de consultations locales**.

Tout d'abord, la **consultation de droit commun** permet de solliciter l'avis des électeurs au niveau de chaque collectivité territoriale.

L'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi du 13 août 2004¹, prévoit la possible consultation des électeurs sur « *les décisions que les autorités de [la] collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité* ».

Aux termes de l'article L. 1112-16 du même code, **les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation** (ce qui n'est pas le cas pour le référendum décisionnel local). Pour cela, il convient qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

d'une commune – un dixième dans les autres collectivités territoriales – demande à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée¹. La décision d'organiser la consultation appartient toutefois à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée.

Les articles L. 5211-49 et suivants du code général des collectivités territoriales prévoient également des **consultations intercommunales** sur un modèle identique, accentuant le rapprochement entre les communes et les intercommunalités.

Ensuite, un second type de consultation porte sur **la création d'une collectivité territoriale ou la modification de son organisation**.

En effet, aux termes du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, *« lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi »*.

Le 7 avril 2013, les électeurs alsaciens se sont ainsi prononcés, sur l'initiative des trois collectivités concernées, sur le **projet de création d'une collectivité territoriale d'Alsace**, collectivité unique qui devait remplacer les deux départements du Bas-Rhin et Haut-Rhin et la région Alsace. Faute d'obtenir les seuils de majorité requis, le projet a été abandonné.

Au-delà de ces deux catégories de consultations locales et s'agissant plus spécifiquement des **collectivités territoriales d'outre-mer**, le Président de la République peut décider de consulter les électeurs de l'une d'entre elles *« sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif »*. L'article 72-4 de la Constitution impose même un référendum obligatoire pour les changements les plus significatifs (changement de statut juridique, fusion de collectivités territoriales, création d'une « assemblée unique »).

Enfin, **le droit de pétition** dans les collectivités territoriales a été consacré par le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui prévoit que *« les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. »* Ce droit s'exerce dans les mêmes conditions de recevabilité que la demande de consultation locale.

Au total, il apparaît que **les thématiques de la démocratie participative et de la démocratie locale se sont beaucoup rapprochées**.

¹ Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale.

c) L'émergence de nouveaux outils participatifs novateurs sur l'initiative des pouvoirs publics ou des citoyens eux-mêmes

À côté de ces formes légales de participation citoyenne, se sont développés ces dernières années des **dispositifs participatifs moins normés**, qui tendent à une sorte de « co-élaboration » des décisions entre les citoyens et les élus, **essentiellement au niveau local**.

On constate ainsi un foisonnement très marqué de ces dispositifs, parmi lesquels figurent notamment des réunions publiques ou de rue, des forums ouverts ou encore des théâtres forums, où les habitants sont amenés à s'exprimer à partir d'une pièce de théâtre. Des outils numériques sont également utilisés, avec par exemple des sondages et des pétitions en ligne.

Les budgets participatifs se développent désormais. De plus en plus médiatisés, ils sont aussi de mieux en mieux connus des habitants.

Un budget participatif est un processus par lequel les citoyens peuvent décider de **l'affectation d'une partie des fonds d'une collectivité territoriale**, généralement à des projets d'investissement.

Cette initiative est née en 1989 dans la ville brésilienne de Porto Alegre. Révélé lors du « Forum social mondial » de 2001, ce modèle s'est répandu à travers le monde - d'après une étude coordonnée en 2014 par le professeur Yves Sintomer¹, il existerait désormais entre 1 269 et 2 778 programmes de ce type en cours sur la planète -, avant de gagner la France dans la première moitié des années 2000.

Ainsi, la ville de Grigny, dans le Rhône, a fait figure de pionnière : entre 2005 et 2014, elle a mis en place un budget participatif qui a représenté à la fin de la période quelque 100 % de son budget d'investissement. Les projets étaient discutés et votés à main levée au cours de réunions publiques qui duraient parfois plusieurs heures. L'expérience n'a pas été renouvelée après 2014.

D'après une étude parue en 2016², la France compterait **26 budgets participatifs**, dans des communes dont les moyens sont extrêmement divers :

- 13 communes ont une population inférieure à 20 000 habitants : Couhé (86), Capestang (34), Loon-Plage (59), Saint-Jean-d'Angély (17), Jarny (54), Aytré (17), Eybens (39), Marck-en-Calais (59), Lieusaint (77), Morangis (91), Pirae (Polynésie Française), Bar-le-Duc (55), Maurepas (78) ;

¹ Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale, Y. Sintomer, C. Herzberg et G. Allegretti, en collaboration avec A. Röcke, *Engagement Global, Serie Dialog Global n° 25*, 2014.

² Cf. le site internet : <https://lesbudgetsparticipatifs.fr>

- 5 communes comptent de 20 000 à 50 000 habitants : Grande-Synthe (59), Lanester (56), Rodez (12), le Kremlin-Bicêtre (94) et Bagnolet (93) ;

- 3 communes ont de 50 000 à 100 000 habitants : Belfort (90), Poitiers (86), Montreuil (93) ;

- 4 communes comptent plus de 100 000 habitants : Metz (57), Dijon (21), Grenoble (39) et Rennes (35) ;

- 1 seule commune a plus d'un million d'habitants : Paris.

Enfin, **70 % des communes concernées recourent à des *civic techs* ou plate-formes numériques pour mettre en œuvre leur budget participatif**, les plus modestes communes s'en dispensant généralement.

Quelques exemples de budgets participatifs : Paris, Rennes et Grenoble

1. La ville de Paris

En 2014, la municipalité a décidé de créer à Paris un budget participatif. Quelque 5 % du budget d'investissement de la ville (qui représente lui-même 18 % des 8 milliards d'euros du budget total de la collectivité) sont consacrés à des projets « *de nature à bénéficier à tous les Parisiens* ». En 2017, l'enveloppe consacrée au budget participatif s'élève à plus de 100 millions d'euros, dont 30 millions d'euros spécialement affectés aux quartiers dits populaires. Au total, cette expérience devrait engager près d'un demi-milliard d'euros jusqu'en 2020.

Tous les Parisiens, sans condition d'âge ou de nationalité, peuvent déposer des projets sur le site « *budgetparticipatif.paris.fr* », entre la fin janvier et la fin février de chaque année.

Pour faciliter cette étape :

- des réunions publiques et des permanences sont organisées dans plusieurs arrondissements ;

- plusieurs mairies d'arrondissement proposent des ateliers d'aide à la rédaction des projets, en lien avec les conseils de quartier, les maisons des associations ou des collectifs locaux.

Entre février et juillet, les services de la ville de Paris analysent les projets. Ceux qui sont jugés réalisables sont soumis au vote des Parisiens, toujours en ligne, au cours du mois de septembre, puis adoptés en décembre dans le cadre de la discussion du budget. L'année suivante, la cartographie et l'avancement des projets lauréats font l'objet d'une information régulière diffusée sur le site internet.

2. La ville de Rennes

En 2015, la ville de Rennes a également mis en place un budget participatif pour la période 2016-2020, appelé « **La Fabrique citoyenne** ». Comme à Paris, 5 % du budget d'investissement de la ville, soit 3,5 millions d'euros chaque année et 18 millions d'euros sur l'ensemble du mandat, doivent être consacrés au financement de projets proposés par les habitants et destinés à un usage collectif.

Les habitants peuvent déposer leurs projets en ligne ou dans des urnes installées à l'hôtel de ville et dans les différentes « mairies de quartiers ». Puis, les services municipaux étudient la faisabilité et le coût des différents projets, dont certains sont soumis au vote en ligne des Rennais *via* la plateforme numérique de « la Fabrique Citoyenne ». En 2016, près de 7 000 personnes ont ainsi voté en ligne.

3. La ville de Grenoble

Enfin, toujours en 2015, la municipalité de Grenoble a mis en place à son tour un budget participatif, qui représente chaque année **800 000 euros**, soit environ 0,9 % de la section d'investissement de la ville.

Tous les Grenoblois de plus de 16 ans peuvent participer à la gestion de ce budget. En 2016, 185 projets ont été proposés, dont 156 ont été validés¹ et 30 finalement retenus.

Après instruction par les différents services de la ville, incitant à une certaine transversalité entre les services municipaux, 26 projets ont été soumis au vote.

Pour défendre leurs projets, les citoyens font leur propre publicité, avec un appui de la mairie qui finance la confection d'une vidéo de présentation. Les projets sont également présentés lors d'un événement, la « *ruche aux projets* ». D'après la mairie, 564 Grenoblois ont rejoint un projet proposé par un porteur et qu'ils avaient envie de soutenir.

À titre d'exemple, un espace de jeu a été créé sur une friche industrielle, sur l'initiative des habitants.

*Source : travaux de la mission d'information
d'après les sites internet des communes concernées*

L'interpellation citoyenne regroupe également des dispositifs divers. Il faut d'ailleurs en distinguer deux modalités :

- au sens strict, elle est simplement la **capacité des citoyens à interpellier les élus**, par exemple au travers d'une pétition. La collectivité territoriale concernée reste libre de donner suite, ou non, à cette sollicitation ;

- dans certains cas, elle tend à désigner un mécanisme dans lequel l'interpellation des élus peut être suivie d'une **votation** obligatoire et contraignante pour la collectivité concernée. Elle constitue alors une forme d'injonction et s'apparente à un mécanisme de démocratie directe.

Apparue à l'étranger, par exemple en Belgique et aux Pays-Bas, l'interpellation citoyenne suivie d'une votation obligatoire n'a été appliquée que tout récemment en France, où elle ne rencontre pour l'instant qu'un écho

¹ Les projets non validés sont ceux ne relevant pas du budget participatif (car ils concernent, à titre d'exemple, la section de fonctionnement), ceux qui ne semblent pas réalisables d'un point de vue technique ou ceux qui font déjà l'objet d'une initiative lancée par Grenoble Alpes Métropole.

limité¹, au regard notamment des difficultés juridiques que ce mécanisme soulève.

En France, elle est surtout mise en œuvre à Grenoble, dans l'Isère, où une délégation de la mission d'information s'est déplacée.

Désormais, lorsqu'une pétition recueille **2 000 signatures** et qu'elle concerne une compétence communale, elle est systématiquement présentée devant le conseil municipal. Deux cas de figure se présentent alors :

- la proposition est retenue par le conseil municipal ;
- dans le cas contraire, le maire la soumet à l'avis des habitants ayant plus de 16 ans, dans le cadre d'une votation citoyenne organisée par la ville au moins une fois par an.

Le maire de Grenoble s'est engagé à mettre en œuvre les propositions qui réuniraient 20 000 votes en leur faveur et pour lesquels les votes favorables seraient majoritaires sur les votes défavorables.

Une **première votation** a été organisée en octobre 2016 pour contester l'augmentation des tarifs de stationnement automobile souhaitée par le conseil municipal. 66 % des participants ont été favorables à l'abrogation de cette mesure, mais **le quorum de votants n'a pas été atteint** (6 678 personnes ont pris part au scrutin pour un quorum fixé à 20 000).

Les Grenoblois ont jusqu'au 26 mai 2017 pour adresser de nouvelles pétitions à la mairie. Elles seront mises à l'ordre du jour du conseil municipal le 26 juin 2017, pour une votation prévue en octobre 2017.

Cette procédure soulève toutefois des incertitudes juridiques ; le 21 mars dernier, le préfet de l'Isère a d'ailleurs décidé de déférer devant le juge administratif la délibération prévoyant ce dispositif, en ce qu'il contreviendrait aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

Au niveau national, diverses initiatives ont également été prises pour développer la participation des citoyens et, plus largement, de l'ensemble des parties prenantes (associations, organisations syndicales et patronales, autres corps intermédiaires, entreprises...) dans le processus décisionnel. Elles restent toutefois généralement isolées ou à vocation expérimentale.

Des **ateliers citoyens** ou **conférences de consensus**, qui regroupent des individus (généralement de 15 à 25 citoyens, choisis pour être représentatifs de la société française) réunis pour échanger sur un sujet préalablement défini, ont été ponctuellement créés, par exemple concernant l'ouverture des données de santé (atelier citoyen organisé en 2016 par le ministère de la santé avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique).

¹ Voir Romain Rambaud, Le droit d'interpellation citoyenne, Un angle mort de la démocratie participative locale, *AJDA*, 14 janvier 2016.

De même, la participation des parties prenantes a pu être sollicitée pour l'élaboration de la loi, par exemple lors de la **consultation en ligne** organisée dans le cadre de la préparation du projet de loi pour une République numérique¹.

Ces dispositifs participatifs initiés au niveau national demeurent encore relativement rares. Lors de son audition par la mission d'information², Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a insisté sur les efforts menés pour les développer, en citant également des instruments comme les ateliers de *design* et les *hackatons*.

Par le biais des *civic techs* précédemment présentées, de nombreux **outils** ont par ailleurs été **développés par la société civile** elle-même, à l'image des pétitions en ligne ou autres forums citoyens.

d) De très rares cas de « cogestion », dans de modestes communes

Plus près encore de la démocratie directe, **quelques rares communes rurales ont décidé de fonctionner selon le principe de la « cogestion »**, qu'elles s'efforcent de faire coexister avec les obligations légales.

C'est le cas du village de Vandoncourt (800 habitants), dans le Doubs, depuis 1971, ou encore de **la commune de Saillans**, dans la Drôme, depuis les élections municipales de 2014. Ce village d'environ 1 200 habitants a mis en place un dispositif de « *gouvernance collégiale et participative* » aussi complexe qu'innovant. Non seulement les élus travaillent par principe en binôme, voire en trinôme, y compris pour la fonction de maire, mais des institutions *ad hoc* ont été développées, aux côtés du conseil municipal.

La prise de décision dans la commune de Saillans

Les commissions participatives réunissent au moins deux fois par an les élus et les habitants volontaires pour proposer des projets et examiner leur faisabilité. D'après la mairie de Saillans, elles « *sont des instances de construction, d'émergence de projets, de réflexion et de propositions* ». Il existe aujourd'hui **huit commissions participatives** : « aménagements et travaux » ; « enfance, jeunesse et éducation » ; « associations, sports, culture et patrimoine » ; « vivre longtemps au village, santé et action sociale » ; « économie et production locale » ; « environnement et énergie » ; « finances et budget » ; « transparence et information ». Les participants ne respectant pas les règles de ces commissions en sont exclus par la municipalité.

¹ Ce dispositif est plus précisément présenté et analysé dans le cadre du I de la seconde partie du présent rapport.

² Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

Les groupes « action projet », formés eux aussi d'élus et d'habitants volontaires, visent à proposer et à examiner **un dossier précis**, tel que le fleurissement du village, la mise en place d'un système de covoiturage, le devenir du compost collectif, ou l'organisation de la semaine de l'économie locale.

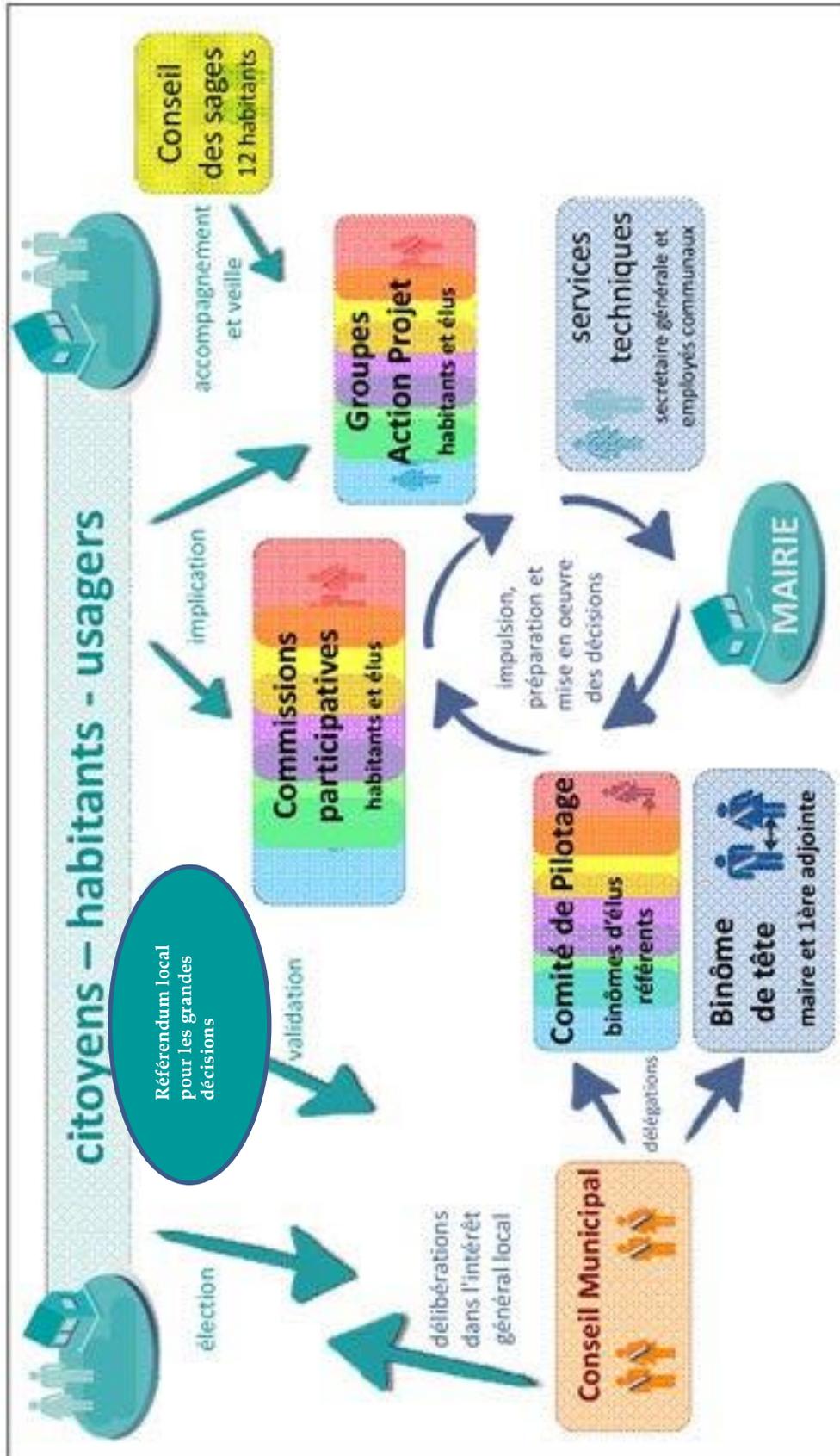
Enfin, le conseil des sages est une « *instance d'observation qui a pour finalité de veiller à la mise en pratique de la démocratie participative* ». Il apporte un « *soutien autant moral que technique à la municipalité dans la mise en place des réunions collectives* ». Composé de six personnes, tirées au sort parmi les volontaires, il se prononce sur les méthodes participatives mises en œuvre par la commune et non sur l'opportunité ou la pertinence des décisions publiques.

Au total, quelque 200 personnes participeraient activement à l'élaboration et à l'adoption des décisions publiques dans la commune, où ce système complexe ne semble avoir freiné aucun projet d'aménagement.

L'organisation de la participation des habitants et usagers à Saillans est représentée par le schéma figurant en page suivante.

Source : travaux de la mission d'information d'après le site de la commune de Saillans (notamment le schéma) et l'audition de Mme Sabine Girard, conseillère municipale.

Schéma représentant la participation des habitants et usagers à Saillans



Cependant, **le modèle mis en place à Saillans semble très difficile à reproduire ailleurs**. En effet, la commune a bénéficié d'un terreau favorable à la démocratie participative, car elle compte une forte proportion de cadres, les associations culturelles y sont nombreuses et un fort mouvement citoyen y était depuis longtemps enraciné. L'avenir nous dira si l'enthousiasme des premières années a pu perdurer pour ces personnes déjà très motivées.

B. NÉANMOINS, LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE POSE, ELLE AUSSI, DE RÉELLES DIFFICULTÉS

1. En France, les dispositifs participatifs présentent un bilan nuancé

Nous avons aujourd'hui un recul suffisant pour apprécier les mérites et les inconvénients des dispositifs de la démocratie participative. Si l'intérêt de permettre l'expression et l'implication des participants n'est plus à démontrer, il apparaît que ces dispositifs rencontrent **des limites sérieuses**, qu'il ne faut pas omettre ou minimiser.

a) Une participation du public souvent restreinte

De fait, les dispositifs participatifs ne rencontrent pas le succès attendu. Par exemple, de nombreux observateurs ont noté que les conseils de quartier s'étaient essouffés dès la fin des années 2000, les citoyens étant de moins en moins nombreux à accepter d'y participer. À Paris, il semble que le problème perdure malgré la vaste opération de renouvellement des conseils de quartier engagée après les élections municipales de 2014. Dans les instances participatives dont les membres sont tirés au sort, le problème serait plus aigu encore : il est parfois difficile de convaincre ceux qui ont été ainsi désignés de remplir leurs fonctions jusqu'au terme de leur mandat.

D'emblée ou au bout de quelque temps, apparaît une forme de « fatigue démocratique », qui naît du **contraste entre les efforts importants exigés des participants et les résultats sur le terrain très limités**. La motivation s'érode avec le sentiment que des réunions nombreuses et chronophages, organisées le plus souvent le soir ou le week-end, ne sont pas suffisamment suivies d'effets concrets.

Le risque existe alors que les conseils participatifs ne se fassent l'écho que de préoccupations particulières ou locales de peu d'importance, ce que l'on nomme parfois, péjorativement, des « **politiques de trottoir** ». Ils ne permettraient pas d'avoir une vision globale des problèmes ou de mettre de côté certains intérêts particuliers. À terme, **l'intérêt général risquerait de se fragmenter en une poussière d'intérêts locaux**.

À ces critiques, les partisans de la démocratie participative répondent par deux arguments qui ne sont pas dépourvus de pertinence.

Premièrement, **la participation des citoyens ne serait pas organisée à la bonne échelle**. De fait, la plupart des dispositifs participatifs ont été mis en œuvre localement, autour de questions d'aménagement très limitées. Il ne faut donc pas nécessairement s'étonner que les débats n'intéressent que modérément les citoyens et ne s'élèvent guère au-delà d'enjeux microlocaux.

Deuxièmement, **la démocratie participative serait en France incapable de peser efficacement sur les politiques suivies**. Elle serait excessivement encadrée par les collectivités territoriales, qui ne lui accorderaient pas les moyens nécessaires, voire qui utiliseraient les outils participatifs simplement comme un instrument de communication politique.

À cet égard, le cas 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 », serait particulièrement éloquent. Pour les partisans d'une démocratie participative puissante, ces conseils à faibles pouvoirs sont encadrés par un cahier des charges trop contraignant, qui limite en particulier l'usage du tirage au sort, sans compter que les élus les délégitimeraient parfois. Il est aussi paradoxal d'avoir initié une pratique de conseils citoyens dans le domaine de la politique de la ville, sujet connu pour sa complexité.

Les citoyens ne seraient pas incités à participer aux démarches participatives. Pis, ceux qui se laisseraient finalement prendre au discours de la participation citoyenne retireraient de cette expérience une réelle frustration, qui ne ferait qu'alimenter leur défiance envers les élus. Comme le souligne le professeur Rémi Lefebvre, « *les dispositifs participatifs [...], pour l'essentiel, 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* »¹.

b) Une représentativité problématique

Face au relatif désintérêt des citoyens, les élus auraient tendance à s'appuyer toujours sur les mêmes participants : retraités, fonctionnaires municipaux, anciens élus, « personnalités qualifiées », qui sont en général déjà engagés d'une façon ou d'une autre dans la vie de la cité, voire dépendants des équipes en place. **Ce serait ainsi « toujours les mêmes », surnommés les « TLM » qui interviendraient**, peinant donc à exprimer l'opinion des citoyens dans sa diversité.

¹ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

Aussi, de l'aveu même de ses plus fervents partisans, **la démocratie participative serait affectée des mêmes distorsions sociales que la démocratie représentative**. Non seulement elle exclurait, elle aussi, certains publics, mais ces derniers seraient les mêmes que laisse de côté le système institutionnel classique. Les « invisibles », évoqués par M. Pierre Rosanvallon dans l'un de ses essais récents¹, le resteraient dans un régime fondé sur la démocratie participative. Le vieux problème de la représentativité se trouverait donc reconduit.

En effet, même s'il peut toucher de nouveaux publics, le numérique laisse toujours de côté une partie de la population. C'est le phénomène bien connu de la « **fracture numérique** »², qui affecte les plus âgés, les plus pauvres et les moins diplômés, mais aussi les habitants de certains territoires isolés ou mal desservis par les réseaux ; la fracture numérique peut être en effet générationnelle, sociale ou territoriale. Selon une enquête réalisée en 2015 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), 12 % des Français affirment n'avoir jamais utilisé Internet. Les deux tiers des personnes à faible revenu ne disposent pas d'un ordinateur à domicile et une personne sur deux sans diplôme n'aurait pas accès à Internet. Enfin, 68 % des Français de plus de 65 ans n'utiliseraient jamais Internet – contre 18 % des Finlandais du même âge, par exemple.

À l'inverse, **les mécanismes de la démocratie participative peuvent conduire à surreprésenter certaines catégories de la population ou certains acteurs institutionnels**. En bonne logique, comme cela a déjà été mis en évidence, les consultations numériques favorisent les jeunes urbains, intéressés par la chose politique et diplômés. Plus largement, les dispositifs participatifs sont investis de préférence par des citoyens qui appartiennent à des catégories socio-professionnelles et ont les connaissances culturelles les plus élevées.

Plus largement, **les minorités actives sont susceptibles de biaiser les mécanismes participatifs**. Elles bénéficient en effet de ce que les sociologues appellent une « **asymétrie de motivation** », c'est-à-dire d'une incitation à agir – en l'occurrence, à s'exprimer ou à participer – bien plus élevée que les autres citoyens. C'est le cas, par exemple, des militants associatifs, des groupes d'intérêt ou des grandes entreprises, qui peuvent chercher à vider de sa substance une consultation numérique, soit en le submergeant d'interventions, soit, au contraire, de façon plus subtile, en l'ignorant. Ainsi, lors de la consultation préalable au projet de loi pour une République numérique, certaines grandes entreprises n'ont déposé leur

¹ *Le Parlement des invisibles, Seuil, 2014.*

² Définie comme « une inégalité face aux possibilités d'accéder et de contribuer à l'information, à la connaissance et aux réseaux, ainsi que de bénéficier des capacités majeures de développement offertes par les [technologies de l'information et de la communication (TIC)] » par *Élie Michel* dans « Le Fossé numérique. L'internet, facteur de nouvelles inégalités ? », *Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française, n° 861, août 2011.*

contribution qu'au dernier moment, pour éviter un débat et des propositions qui auraient pu nuire à leurs intérêts¹.

Au total, pour certains observateurs, l'éventuelle généralisation de la démocratie participative ne permettrait pas une véritable démocratisation du gouvernement. D'après M. Marcel Gauchet, *« 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 »*.

Dès lors, la démocratie participative se trouve confrontée au reproche du « tout ça pour tout ça ! » : est-il nécessaire de bousculer l'ordre institutionnel simplement pour passer, comme le dit M. Marcel Gauchet, *« d'une démocratie de professionnels de la politique à une démocratie de militants ? »*².

c) D'autres biais inhérents à la construction ou à l'usage des outils participatifs

Quand la démocratie participative est déployée au travers de panels ou conférences de citoyens, le biais du « localisme » ou de la surreprésentation de « minorités agissantes » disparaît, puisque ces dispositifs ont vocation à regrouper des individus représentatifs de la diversité sociale et démographique du territoire concerné, mais **d'autres effets pervers sont susceptibles d'apparaître**, qui ont été démontrés expérimentalement par des psychologues³.

Tout d'abord, le débat peut être victime d'**effets dits « d'ancrage »** : les premiers avis émis dans le groupe sont susceptibles de décentrer durablement la discussion, qui devient alors hors sujet. De même, les acteurs porteurs dès le départ d'une argumentation toute faite peuvent faire dévier le processus, voire lui donner une connotation idéologique marquée.

Ensuite, ce que les spécialistes nomment **« l'inégalité locutoire »** – par exemple, les hommes prennent la parole plus que les femmes et ont tendance à les interrompre – et les différences de niveau culturel jouent aussi au sein des panels constitués. Comme l'ont indiqué plusieurs des personnes entendues par la mission d'information ayant pratiqué ce type de panels citoyens, travailler les individus dans le cadre de petits groupes permet de limiter ces risques de distorsion.

¹ Audition de M. Dominique Cardon du 8 février 2017.

² Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

³ Audition de M. Gérald Bronner du 2 février 2017.

En outre, un **effet de polarisation** se produirait parfois. D'après différentes études, un groupe qui délibère a tendance à avoir un point de vue plus extrême que la moyenne des individus qui le composent, parce qu'il est en quelque sorte emporté par la logique née de ses propres échanges. Autrement dit, il peinerait parfois à aboutir à des compromis.

Toutefois, il convient de noter que les conférences de citoyens sont utilisées depuis plusieurs décennies au Danemark, en particulier sur des sujets scientifiques et technologiques, et sont présentées comme participant à la recherche du compromis sur lequel repose très largement le processus décisionnel de ce pays.

Enfin, loin de parvenir à faire émerger une intelligence collective, ces outils relevant de la démocratie délibérative pourraient aboutir à une convergence des erreurs individuelles, en raison de **biais cognitifs** établis expérimentalement par la psychologie. Par exemple, les individus auraient tous tendance à surévaluer les faibles probabilités - qu'ils multiplieraient spontanément par 10 ou 15 - à privilégier les arguments contre, par aversion au risque, et à exagérer toujours les coûts d'une décision par rapport à ses bénéfices. Ils contribueraient ainsi à une société risquant fort d'être extrêmement précautionneuse.

Par ailleurs, **l'usage qui est fait des outils participatifs** peut être problématique. Ainsi en est-il notamment lorsqu'ils sont mis en œuvre tellement tardivement dans le processus décisionnel qu'ils semblent uniquement destinés à permettre au décideur public de dire qu'il a associé les citoyens et que la parole de ces derniers n'a plus aucun impact sur les choix qui ont été faits.

2. Même s'ils constituent le plus souvent un progrès, les nouveaux moyens de communication numérique peuvent également poser des problèmes inédits à la démocratie

a) Internet n'est qu'un instrument, qui ne peut résoudre à lui seul les difficultés de notre démocratie

Il faut tout d'abord dénoncer l'illusion selon laquelle le numérique constituerait une réponse globale aux problèmes sociaux ou politiques. Ce « solutionnisme », critiqué notamment par le chercheur américain d'origine russe Evgeny Morozov dans un essai paru en français en 2014¹, est l'idéologie portée par les grands groupes américains qui façonnent l'univers numérique. M. Éric Schmidt, président exécutif de Google, affirmait ainsi lors d'une conférence en 2012 : « *Si nous nous y prenons bien, je pense que nous pouvons réparer tous les problèmes de monde.* »

¹ Pour tout résoudre cliquez ici : l'aberration du solutionnisme technologique [« *To Save Everything, Click Here: Technology, Solutionism, and the Urge to Fix Problems that Don't Exist* »], FYP éditions.

Le « solutionnisme » a également un versant politique, qui voudrait que le développement d'Internet oblige à transformer radicalement les institutions de la démocratie. Certes, loin d'être neutres, les nouvelles techniques déterminent les conditions de la vie politique ; comme nous l'avons vu, elles contribuent notamment à accroître les possibilités d'organisation et d'action des citoyens et réduisent la distance entre les représentants et les représentés.

Toutefois, elles ne peuvent prétendre régler tous les problèmes qui se posent à la démocratie. Le rôle pris par les flux d'information ne doit pas faire oublier l'importance des contenus. La politique est aussi faite de traditions et d'idées. Internet n'oblige donc en rien à révolutionner de fond en comble la politique ; il est un outil, dont il peut être fait des usages très divers. Comme le souligne le spécialiste des médias Dominique Wolton, « réduire le rôle de la démocratie à une révolution liée à Internet, c'est ne pas avoir la vision de l'histoire [...] Il y a un équilibre à trouver entre ce nouvel espace et les fonctions essentielles de la démocratie »¹.

Même les responsables des *civic techs* jugent que ces dernières sont d'abord des instruments, dont il peut être fait un bon comme un mauvais usage. M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27^e région », évoque ainsi le « risque de "fétichisme" des outils » numériques, tandis que M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte, souligne qu'« 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 »².

En particulier, tous les spécialistes entendus par la mission d'information s'accordent pour affirmer que **le numérique ne se substituera jamais au « face à face »**. Le militantisme sur Internet n'offre guère de convivialité ou de camaraderie. Une conférence en ligne ou un dialogue par écrans interposés ne remplaceront jamais une réunion physique. C'est d'ailleurs l'opinion des responsables du *Danish Board of technology Foundation*, rencontrés par la mission d'information³ : pour ces pionniers de la démocratie participative, qu'ils pratiquent au Danemark depuis quelques décennies auprès des institutions, le numérique ne remplace pas les échanges directs entre les personnes.

b) L'entrée dans l'ère de la « post-vérité »

Par ailleurs, force est de constater que les outils numériques, dont les avantages sont évidents, peuvent également avoir un certain nombre d'effets pervers. En particulier, ils risquent d'enfermer les individus dans des opinions préconçues. Sur Internet et les réseaux sociaux s'appliquent des **mécanismes de viralité** et ce que les psychologues appellent **le biais de**

¹ « Internet ne suffit pas à révolutionner la politique », *Midi libre*, 2 avril 2017.

² Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

³ Entretien du 31 mars 2017.

confirmation, c'est-à-dire la tendance, naturelle et présente en chacun d'entre nous, à ne retenir que les informations qui vont dans le sens de nos croyances.¹

Les individus ont ainsi tendance à s'enfermer dans des « **bulles d'information** », que le philosophe Bernard Manin qualifie également d'« *îlots de pensée homogène* »². Dans le monde du numérique, en effet, ils communiquent prioritairement avec des personnes qui ont les mêmes idées qu'eux ; ils ne consultent plus que des réseaux sociaux, comme Facebook, où figurent seulement leurs « amis », dont les opinions sont généralement proches des leurs et avec lesquels ils échangent des informations allant dans leur sens ; ils ne sortent plus de leur milieu social ou professionnel ; ils lisent de préférence des blogs qui les renforcent dans leurs croyances ; les algorithmes leur proposent des informations, des publicités ou des livres qui vont systématiquement dans le même sens. À l'extrême, ils pourraient cesser de confronter leurs opinions à celles d'autrui.

Pis encore, les nouveaux outils de communication peuvent se faire le relais d'informations erronées – les *fake news* pour les Anglo-saxons –, qui sont délibérément diffusées à des fins de propagande ou de désinformation, emportant parfois des conséquences politiques importantes. La campagne présidentielle américaine de 2016, mais aussi, dans une moindre mesure, semble-t-il, la campagne présidentielle française de 2017, en ont offert quelques exemples. Nous serions donc entrés dans une dangereuse « ère de post-vérité » (en anglais, *post-truth politics*) – pour citer une expression qui est apparue aux États-Unis en 2004³ et qui ne désigne que la généralisation de la désinformation, voire du mensonge.

Particulièrement inquiétante, cette nouvelle menace qui pèse sur nos démocraties apparaît comme la conséquence d'évolutions tout à la fois techniques et sociales.

Dans *La Démocratie des crédules*, parue en 2013, le sociologue Gérard Bronner a montré que la libre circulation des idées sur Internet, qui peut être assimilée à **une vaste dérégulation du marché de l'information**, a abouti à un effet inattendu : les « mauvaises » croyances chassent les bonnes.

¹ Selon le philosophe Francis Bacon dans l'aphorisme 46 de son *Novum Organum*, en 1620, le biais de confirmation explique en grande partie la persistance des stéréotypes et autres idées univoques, malgré le constat quotidien d'une réalité plus nuancée : « L'entendement humain, une fois qu'il s'est plu à certaines opinions (parce qu'elles sont reçues et tenues pour vraies ou qu'elles sont agréables), entraîne tout le reste à les appuyer et à les confirmer. Si fortes et nombreuses que soient les instances contraires, il ne les prend pas en compte, les méprise, ou les écarte et les rejette par des distinctions qui conservent intacte l'autorité accordée aux premières conceptions, non sans une présomption grave et funeste. »

² Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

³ Chez des journalistes évoquant les fausses affirmations du gouvernement américain après les attentats du 11 septembre 2001.

En raison de la formidable asymétrie de motivation qui y règne, et dont on a déjà vu qu'elle pouvait fausser les mécanismes de la démocratie participative, Internet fonctionne comme une élection où certains ne voteraient qu'une fois et d'autres, ceux qui sont les plus résolus, mille fois. Certains, les plus radicaux ou les plus oisifs, interviendraient sans relâche en faveur de leurs thèses ou de leurs candidats ; en revanche, les experts, les scientifiques authentiques et les esprits modérés se manifesteront peu, parce qu'ils ont mieux à faire, parce qu'ils traitent les croyances erronées par le mépris ou parce qu'ils refusent de perdre leur temps, donc leur réputation auprès de leurs pairs, en polémique avec des adversaires aux théories fantaisistes.

À l'inverse, grâce à Internet, les penseurs extrémistes en tous genres peuvent toucher un large public, alors que, vingt ans plus tôt, ils n'auraient publié que des fanzines confidentiels. Ils se servent aussi du réseau pour développer sans cesse de nouveaux arguments en faveur de leurs thèses : dans une sorte d'émulation entre contributeurs se construisent ce que le sociologue Gérard Bronner appelle des « *mille-feuilles argumentatifs* », dont chaque élément est faible et contestable, mais dont l'ensemble forme un édifice imposant et difficile à réfuter par une seule personne.

Enfin, sur les réseaux sociaux, des robots numériques (*bots*) peuvent diffuser en quelques secondes des millions d'informations, sans se soucier bien sûr de leur fiabilité¹. Cela a un effet démultiplicateur sur la propagation des *fake news*, ou encore la prolifération actuelle des théories du complot.

L'essor des théories du complot : une forme d'expression des angoisses contemporaines

Les théories du complot, aussi appelées « complotisme » ou « conspirationnisme », renvoient à des conjurations qui n'existent pas ou déforment la présentation de complots réels, généralement en les élargissant au-delà du raisonnable.

Depuis le tournant des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles – plus précisément peut-être, depuis les attentats du 11 septembre 2001 –, ce genre d'explication semble proliférer. Il n'est guère d'événement important ou marquant dont la version officielle ne soit aussitôt remise en cause par des esprits hypercritiques, qui diffusent leurs théories sur Internet et trouvent un vaste public prêt à les suivre. Ainsi, selon un sondage réalisé deux semaines après les attentats survenus à Paris entre les 7 et le 9 janvier 2015, quelque 30 % des Français ne croyaient pas à la version des autorités, 2 % étant même convaincus d'une manipulation ourdie par les services secrets français ou israéliens.²

¹ *La Revue européenne des médias et du numérique*, n° 41, hiver 2016-2017.

² *Revue Esprit*, Dossier « La passion du complot », novembre 2015.

Dans les établissements scolaires, ces explications rencontrent un succès grandissant, ce qui a conduit la ministre de l'éducation nationale à déclarer en janvier 2015 qu'« *un jeune sur cinq adhère aux théories du complot* ». Toutefois, le phénomène n'est bien sûr pas propre à la France. Aux États-Unis, quelque 60 % des Américains pensent que l'assassinat du président Kennedy est lié à un complot, 30 % que le Gouvernement est impliqué dans les attentats du 11 septembre 2001 et 6 % que les astronautes américains ne sont jamais allés sur la Lune.¹

En fait, la conspiration donne des grilles de lecture du monde dans les temps de troubles ou d'incertitudes. **Elle rassurerait ainsi, paradoxalement, les individus.** Dans le même temps, elle divertit, grâce à une échappée dans l'imaginaire ; d'où le succès de ces théories chez les jeunes et les adolescents. Adaptables, parce que tous les événements qui surgissent sont susceptibles d'être intégrés au discours complotiste, ces théories sont également particulièrement difficiles à réfuter, parce que tous ses critiques sont considérés, au mieux comme des naïfs manipulés, au pire comme des complices.

Source : travaux de la mission d'information

Les *fake news*, les théories du complot et autres rumeurs laissent des traces dans les esprits : elles visent à créer une impression de trouble, en jouant sur le proverbe selon lequel « il n'y a pas de fumée sans feu ».

Elles tendent très souvent à désigner des boucs émissaires et sont en général manipulées par des activistes politiques ou des « entrepreneurs du complot » qui y trouvent intérêt. Elles doivent être résolument combattues, par l'éducation, mais aussi, à plus court terme, par une meilleure régulation de l'information offerte aux citoyens.

Facebook en lutte contre les informations erronées

Depuis l'élection du président Donald Trump à l'issue d'une campagne marquée par la diffusion de nombreuses *fake news* sur les réseaux sociaux, les grandes entreprises de l'Internet se sont lancées dans une réflexion approfondie sur la régulation de l'information diffusée en ligne. En effet, une partie croissante de la population, notamment les jeunes, appréhende le monde au travers des médias en ligne, qui échappent en partie aux journalistes traditionnels. Aux États-Unis, quelque 44 % des adultes avouent même ne plus s'informer que grâce à Facebook.

La société Facebook, qui a été entendue par la mission d'information², a conclu des partenariats avec plusieurs médias traditionnels aux États-Unis en décembre 2016 et en France en février 2017 ; elle doit prochainement faire de même en Allemagne.

¹ Revue Esprit, Dossier « La passion du complot », novembre 2015.

² Audition du 29 mars 2017.

Le dispositif retenu et entré en vigueur en France au cours du mois d'avril 2017 vise à permettre à tous les utilisateurs du réseau social de signaler en temps réel à une équipe d'organismes de presse – en France, *Le Monde*, l'Agence France-Presse (AFP), BFM-TV, France Télévisions, France Médias Monde, *L'Express*, *Libération* et *20 Minutes* – les informations pour lesquelles ils ont un doute. Si deux des médias partenaires concluent qu'un contenu n'est pas avéré, celui-ci apparaît aux utilisateurs avec une mention selon laquelle sa véracité est mise en doute. Et si un utilisateur veut le partager, une fenêtre s'ouvre pour l'alerter du risque qu'il encourt.

Source : travaux de la mission d'information

D'autres initiatives, assez proches, ont été lancées directement par les médias. En février 2017, le journal *Le Monde* a créé « Le Décodex », qui vise à procéder à une vérification systématique de l'information. En mars de la même année, une quarantaine de médias français et internationaux ont inauguré le site *CrossCheck*, présenté comme « un outil de vérification collaboratif visant à lutter contre la prolifération de la désinformation en ligne ». Chaque média peut se saisir d'une fausse information présumée et s'atteler à sa vérification, tout en partageant sur la plate-forme commune ses notes et recherches sur le sujet.

La Commission européenne s'attelle elle aussi à la lutte contre les fausses informations qui la concernent. Le 2 mai 2017, elle a lancé l'outil « Les Décodeurs de l'Europe », destiné à en finir avec les « idées reçues sur l'Union européenne ». Une cinquantaine de notes et de fiches de lecture sont désormais disponibles sur la page Facebook et le compte Twitter de la représentation de la Commission en France. Elles seront actualisées et complétées en fonction des prises de position relatives à l'Union européenne exprimées par les hommes politiques dans les médias.

Enjeu essentiel pour la démocratie, ce sujet de la diffusion de « fausses informations » devra, à n'en pas douter, faire l'objet de travaux approfondis au cours des prochains mois, pour que des dispositions soient prises.

III. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DEMEURE INDISPENSABLE POUR DÉCIDER DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, TOUT EN INTÉGRANT LES POSITIONS ET LES INITIATIVES DES PARTIES PRENANTES

A. SOCLE DE NOTRE RÉGIME POLITIQUE, LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DOIT PERMETTRE UN ÉCHANGE CONTINU AVEC LA SOCIÉTÉ

1. Les représentants élus conservent la légitimité de décider : l'élection reste un moment clef de la démocratie

À l'exclusion de la procédure particulière du référendum, qui renvoie à la démocratie directe, la représentation par des personnes élues au suffrage universel, reste le moyen permettant de disposer de la légitimité la plus forte pour **décider dans l'intérêt général**.

D'un point de vue **symbolique** tout d'abord, au-delà de ses résultats concrets, l'élection joue un rôle crucial dans la pérennité de la société : de façon pacifique, elle permet de trancher les questions posées aux citoyens et de répartir le pouvoir entre les différentes opinions politiques qui s'opposent. En outre, lors du scrutin, la Nation refonde symboliquement son unité et transcende les clivages qui la divisent d'ordinaire pour exprimer sa volonté, qui s'impose ensuite à tous.

Après plus d'un siècle et demi de pratique du suffrage universel, **l'élection est profondément ancrée dans l'esprit des Français**. D'après le « *baromètre de la confiance politique* » du CEVIPOF, 80 % des personnes interrogées considèrent qu'il est « *important* » de participer aux scrutins et 60 % que « *voter aux élections est un bon moyen d'exercer une influence sur les décisions prises en France* », même si ce pourcentage peut, à certains égards, paraître assez faible.

Malgré l'abstention, l'émergence du « *PRAF-isme* »¹ et l'expression de votes contestataires, les Français **continuent d'ailleurs de s'intéresser aux élections** ; il suffit pour cela de constater que la campagne présidentielle de 2017 a été très suivie et que les débats organisés à cette occasion dans les médias ont réalisé de très bons scores d'audience.

Au reste, **même les plus fervents partisans de la démocratie participative ne remettent pas en cause l'importance de l'élection** : « *l'élection et les corps intermédiaires restent des acteurs centraux* » note ainsi le professeur Loïc Blondiaux², de même que toutes les personnes entendues en audition par la mission d'information.

¹ Soit le sentiment du « plus rien à faire » (Cf. supra pour plus de précisions).

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public, a affirmé pour sa part que « *la démocratie participative ne doit pas remettre en cause le principe qu'une voix vaut voix* »¹, tandis que M. Martial Foucault, directeur du CEVIPOF, rappelait que « *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.* »²

Dès lors, forts de leur élection au suffrage universel, les représentants élus apparaissent toujours comme les plus légitimes pour prendre des décisions dans le respect de l'intérêt général, distinct des aspirations individuelles de chacun. D'ailleurs, même des défenseurs de l'introduction « d'une dose de tirage au sort » dans notre démocratie la conçoivent généralement comme un complément à la représentation fondée sur l'élection.

Les dispositifs participatifs ne peuvent non plus justifier d'une légitimité suffisamment forte pour concurrencer celle issue de l'élection, compte tenu de leurs propres limites présentées *supra*, notamment en termes de taux de participation et de représentativité.

Par ailleurs, en démocratie, **les élus endossent la responsabilité des décisions qu'ils ont prises,** sur le plan politique, bien sûr, mais aussi juridique et financier.

Dans *Principes du gouvernement représentatif*, paru en 1995, le philosophe Bernard Manin rappelle ainsi que 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 constitue la dimension la plus essentielle du principe de la représentation : « *c'est la reddition des comptes 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.* » À ce titre, le gouvernement représentatif se révèle pleinement démocratique.

2. La démocratie représentative est un régime souple et adaptable, ouvert à une intervention continue des citoyens

a) *Au-delà du seul principe de l'élection, la démocratie représentative laisse déjà aux citoyens la possibilité de s'exprimer et d'agir par eux-mêmes*

Selon un discours répandu, lointainement inspiré de la pensée de Jean-Jacques Rousseau, les citoyens seraient censés élire leurs gouvernants,

¹ Audition du 20 décembre 2016. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161219/mi_democratie.html.

² Audition du 7 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc2.

puis se tenir silencieux et passifs jusqu'à la prochaine consultation électorale. La pertinence historique et philosophique de cette idée semble toutefois contestable. Comme le souligne encore le philosophe Bernard Manin, « nous avons trop souvent tendance à identifier la démocratie représentative à l'élection »¹.

En effet, grâce aux autres droits offerts par la démocratie, en particulier la liberté d'expression et la liberté d'association, les citoyens 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. De même, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression, qui n'ont jamais relevé directement de l'élection, jouent un rôle décisif dans notre régime politique.

Ainsi, la démocratie représentative ne s'est jamais confondue avec ce que M. Bernard Manin appelle « *la représentation absolue* », au sens où elle n'a jamais été un régime dans lequel les élus se substitueraient totalement aux citoyens pendant l'exercice de leur mandat. Elle apparaît bien plutôt comme un système souple et « composite », susceptible d'admettre des éléments issus d'autres principes ou traditions politiques.

Enfin, la démocratie représentative a déjà beaucoup évolué par le passé, en passant par exemple de régimes centrés sur le Parlement à des systèmes institutionnels laissant davantage de place au pouvoir exécutif. Elle peut continuer à le faire, en s'ouvrant cette fois à des dispositifs permettant une plus grande implication des citoyens.

b) La démocratie participative apparaît non pas comme un substitut, mais comme un complément utile à la démocratie représentative

Sans doute convient-il aujourd'hui de penser l'évolution de notre régime vers une « *démocratie continue* », telle que la propose par exemple le constitutionnaliste Dominique Rousseau², c'est-à-dire de travailler à l'avènement **d'une démocratie permettant une plus grande et une meilleure expression des citoyens entre les élections**, tout au long du mandat électoral mais **sans jamais remettre en cause le principe représentatif**.

D'autres auteurs, comme l'historien Pierre Rosanvallon, défendent l'idée d'une démocratie « *permanente* ».

Dans son analyse, M. Dominique Rousseau propose de distinguer deux types de représentations : d'une part, la « *représentation-fusion* », dans laquelle le corps des représentés fusionne avec le corps des représentants et se substitue complètement à lui ; d'autre part, la « *représentation-écart* », fondée sur la distinction entre le peuple souverain et la société des individus politiquement actifs en tant que tels. Cette seconde conception conduit à

¹ Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

² Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation, Seuil, 2015.

consacrer, à côté du gouvernement représentatif, les initiatives politiques des citoyens.

M. Dominique Rousseau propose ainsi « *l'institutionnalisation d'un droit de réclamer pour les citoyens, d'un droit d'intervenir, de parler entre deux moments électoraux à côté, voire contre, leurs représentants.* » Ce droit pourrait résoudre la crise contemporaine de la démocratie représentative, non pas en remettant en cause cette dernière, mais en la complétant. Car, comme le note encore le constitutionnaliste, « *la crise de la représentation ne signifie pas qu'il n'y ait plus de représentants, mais que les représentés puissent continuer à pouvoir intervenir* »¹, de façon souple, entre deux scrutins.

Dans cette perspective, différents outils participatifs existants ou à venir doivent permettre de garantir la permanence des échanges entre les représentants et les représentés.

Dès lors, **la démocratie participative peut être conçue comme un complément utile à la démocratie représentative, à laquelle elle ne pourrait toutefois se substituer.**

B. LA NÉCESSITÉ D'EXPLIQUER ET D'ASSOCIER AVANT DE DÉCIDER

Pour reprendre l'analyse de M. Marcel Gauchet lors de son audition par la mission d'information² et présentée *supra*, **la « légitimité de position » dont dispose toujours le décideur public du fait de son élection ne suffit plus à garantir la « légitimité de décision »**. Ainsi, contrairement à ce que certains élus pourraient encore croire, il ne suffit plus d'avoir été le vainqueur d'une élection pour justifier auprès de ses administrés du bien-fondé de toutes les prises de décision.

Les procédures décisionnelles doivent tenir compte de cette exigence et laisser une **place à l'explication et à la concertation**, quels que soient les projets envisagés (modification d'une réglementation, création d'une nouvelle infrastructure, projet de réaménagement urbain, élaboration d'une réforme du droit du travail...).

Ainsi, lors de son audition, M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État et ancien directeur général du travail, a mis en exergue le besoin d'explication des individus pour comprendre les réformes les plus complexes, leur donner du sens et renforcer leur acceptabilité³.

¹ Entretien avec le journal Le Monde, 25 avril 2015.

² Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

³ « 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" », propos de M. Jean-Denis Combrexelle lors de son audition devant la mission d'information le 25 février 2017.

Certains projets d'infrastructures ont également pu être mis en péril face au manque d'explications concrètes et à l'absence d'éléments tangibles permettant au public de comprendre les objectifs des projets.

Par ailleurs, avant de prendre des décisions, il convient désormais de laisser, le plus souvent possible, à l'ensemble des parties prenantes concernées la possibilité d'exprimer leur point de vue.

1. Un processus décisionnel transparent destiné à établir un diagnostic partagé

Pour qu'un choix public soit considéré comme légitime et puisse aboutir, le processus de décision **doit a minima répondre à deux exigences** : rechercher un **diagnostic partagé**, d'une part, et avoir été conçu dans le respect de « **bonnes pratiques** », d'autre part.

Une décision publique sera d'autant plus facile à prendre qu'elle sera issue d'un accord autour d'un diagnostic partagé entre l'ensemble des parties prenantes (entre les élus et les citoyens ou, plus globalement, la population ; entre les maîtres d'ouvrage et les riverains ; entre les partenaires sociaux et patronaux et le Gouvernement...).

Ainsi, dans le domaine du dialogue social, M. Jean-François Pilliard, professeur affilié et président de la chaire « dialogue social et compétitivité des entreprises » à l'École supérieure de commerce de Paris et ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), a insisté, lors de son audition, sur la nécessité d'établir un diagnostic partagé, tout en faisant une pause dans l'élaboration de textes normatifs. Il a également précisé que ce diagnostic ne serait efficace qu'en devenant un outil pédagogique et en donnant lieu à un véritable débat entre les décideurs institutionnels et les représentants de salariés et d'employeurs¹.

Ses propos rejoignent ceux de 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), qui a également insisté sur la nécessité de définir des objectifs communs et d'établir un diagnostic conjoint, en plus d'un calendrier clair, pour parvenir à négocier un accord entre les différentes parties prenantes².

Concernant le paritarisme de décision et le dialogue social, 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), a estimé que le diagnostic partagé était jusqu'à présent « *partagé*

¹ Audition du 11 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

² Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc2.

surtout par la personne chargée de l'établir, rarement par l'ensemble des participants ! »¹.

De même, M. Marcel Gauchet déplorait lors de son audition un **manque de diagnostic partagé entre les élus et les citoyens** : « [la] fonction [des représentants] 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 »².

Avant même de partager ce diagnostic avec l'ensemble des parties prenantes, son **défaut ou plus exactement les lacunes dans son établissement ont également été mis en avant** lors des travaux de la mission d'information. Celle-ci a entendu de nombreux intervenants qui, malgré la multitude de rapports, études et autres documents d'orientation existants, constataient un manque à ce niveau. Ainsi M. Marcel Gauchet affirmait-il que « c'est donc bien l'insuffisance des diagnostics qui illégitime les décisions publiques ».

Comme cela sera développé dans la suite du présent rapport, de telles **critiques** déjà mises en exergue par le Conseil d'État **peuvent notamment être portées sur nombre d'études d'impact accompagnant les projets des lois**. Ainsi, Mme Maryvonne de Saint Pulgent, alors présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, avait-elle indiqué à la mission d'information que **le Conseil d'État s'était « 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 »**³.

Les dispositifs participatifs peuvent contribuer à favoriser ce diagnostic partagé, même si leur rôle ne s'y limite pas.

¹ Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc3.

² Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

³ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc3.

Les procédures participatives obligent **les pouvoirs publics à présenter les raisons** pour lesquelles ils souhaitent voir évoluer une norme, une politique publique ou mener à bien un nouveau projet, et à **motiver leurs choix**, à l'aide d'arguments concrets.

Réciproquement, lorsque les citoyens proposent de faire évoluer une politique publique ou de construire un nouvel équipement, par exemple dans le cadre d'un budget participatif, il est attendu du décideur public d'expliquer pourquoi il ne peut l'accepter en l'état, l'ajourne, voire la rejette dans sa globalité.

Une telle évolution des processus décisionnels peut ainsi **bénéficier à toutes les parties en présence**, en s'inscrivant dans une dynamique de **progrès collectif**.

D'un côté, **les élus peuvent espérer susciter une meilleure acceptabilité sociale de leurs projets**. Ils peuvent aussi **améliorer l'efficacité de leurs décisions** et éviter ce que l'on nomme les « *éléphants blancs* », c'est-à-dire les projets coûteux et dépourvus de pertinence économique.

Mme Eva Sorensen, professeur de science politique à l'université de Roskilde au Danemark, a estimé, lors de son entretien avec la délégation de la mission d'information¹, que l'implication des citoyens conduirait à mieux identifier leurs « vrais » problèmes et à rapprocher les représentants des représentés.

De même, la consultation des citoyens permet d'éprouver la pertinence des choix opérés. Ainsi, l'argument prépondérant permettant de justifier un projet d'infrastructure – par exemple un gain de temps de quelques minutes dans un trajet ferroviaire –, peut se révéler finalement moins essentiel qu'il n'y paraît en consultant la population.

D'un autre côté, **les citoyens auraient l'opportunité de mieux s'approprier les projets proposés** par les pouvoirs publics, notamment lorsqu'il s'agit d'équipements nouveaux ou d'une réforme ayant une incidence directe sur leur vie. Ils pourraient également mieux comprendre les contraintes qui s'exercent sur les décideurs publics, les maîtres d'ouvrage ou les partenaires sociaux.

La démocratie participative peut ainsi jouer un **rôle pédagogique** en permettant à la fois d'**informer** et de **former les citoyens**. Si l'on admet l'idée que les procédures mises en œuvre pour décider sont déterminantes, les contestations pourraient être, à terme, sinon totalement éliminées – ce qui semble illusoire – du moins réduites.

La concertation s'avère donc essentielle pour partager ce diagnostic. Cette idée fait d'ailleurs son chemin dans l'administration. Lors de son audition, Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale de la modernisation

¹ Déplacement de la mission d'information les 30 et 31 mars 2017.

de l'action publique (SGMAP), a indiqué que, dans l'exemple de l'évaluation des politiques, il leur est apparu nécessaire de « *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 scénarios.* »¹

Dans les projets d'infrastructure, les phases de concertation du public sont l'occasion de partager le diagnostic, les élus constituant alors un relai essentiel entre les maîtres d'ouvrage et les riverains. Ce constat a notamment pu être fait en France, lors du déplacement de la mission d'information sur un site du Grand Paris Express, ainsi que lors de l'entretien avec la représentante de la société chargée de la construction de trois lignes de métro au Danemark².

Ce mouvement participe aussi d'une plus grande **responsabilisation des citoyens**.

Lors de l'audition conjointe de plusieurs porteurs de projet, Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci Autoroutes, avait ainsi indiqué qu'à l'occasion de l'élargissement de l'autoroute entre Tours et Poitiers, les riverains s'étaient vu allouer un budget afin de commander eux-mêmes des études acoustiques, d'établir le cahier des charges et de choisir leur prestataire³.

De même, Mme Julie Taldir, chef du pôle « concertation et relations extérieures » chez SNCF réseau, avait indiqué que son entreprise avait pu développer des outils de simulation de scénarios, des visites de terrain et des ateliers citoyens, afin de « *permettre aux participants de comprendre les enjeux et les contraintes liés à la réalisation de l'infrastructure* ».

Pour que le diagnostic soit partagé, il est essentiel que les éléments fournis par le porteur de projet soient accessibles et permettent une véritable appropriation des enjeux par le public. La suite du rapport sera l'occasion de constater que des progrès peuvent encore être réalisés sur ce point.

Au-delà de ce diagnostic partagé, les modalités en vertu desquelles la décision publique a été prise doivent mettre en œuvre des « *bonnes pratiques* » **préalablement établies**. Figurent ainsi parmi les premières exigences le partage d'informations fiables et la transparence du processus décisionnel, ainsi que le respect d'une méthodologie de la concertation.

¹ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

² Déplacements de la mission d'information le 7 mars 2017 sur le site de la gare « Fort d'Issy Vanves Clamart » et les 30 et 31 mars 2017 au Danemark.

³ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc4.

2. L'association de l'ensemble des parties prenantes dès le début du processus décisionnel

Au cours des auditions, il est également apparu essentiel que le processus décisionnel permette d'associer les parties prenantes le plus en amont possible.

En effet, la participation du public, des citoyens, directement ou par la voie des corps intermédiaires (associations environnementales, organisations représentatives des salariés, etc.), ne doit pas être perçue comme un simple élément de communication des décideurs publics permettant de justifier qu'ils ont bien pris en compte le point de vue des parties prenantes ou d'appuyer une solution déjà retenue. En ce sens, les dispositifs de consultation ou de concertation du public **ne peuvent constituer un alibi ni donner le sentiment que tout est déjà décidé.**

Au contraire, pour être efficace, **la consultation ou la concertation doit être réalisée le plus en amont possible de la décision publique**, afin que le diagnostic soit réalisé conjointement, que l'opportunité de la réforme ou du projet d'infrastructure, par exemple, soit étudiée ainsi que les différentes solutions envisagées pour leur éventuelle réalisation.

Ainsi, Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a précisé lors de son audition qu'il importait de tenir réellement compte de la 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 [...] d'une consultation intervenant relativement en amont* »¹. Autrement dit par M. Charles Fournier, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, « *l'engagement de la collectivité territoriale dans le processus de participation doit être sincère pour que ce dernier soit efficace* », sous peine de cultiver « *le sentiment d'inutilité* » chez les citoyens².

Pour les projets d'infrastructure, M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP), a également insisté sur la nécessité de consulter le plus en amont possible, « *pour que les citoyens retrouvent la confiance* », « *lorsque les choix ne sont pas arrêtés et que d'autres alternatives sont encore possibles* »³.

Loin de porter atteinte à la démocratie représentative, les dispositifs participatifs sont un moyen de renforcer la légitimité et l'efficacité de la décision finalement prise par les élus, garants de l'intérêt général, en complément du travail technique des experts.

¹ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

² Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc5.

³ Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc6.

En outre, pour que les décisions soient efficaces, il convient qu'elles soient non seulement prises après consultation mais aussi au bon niveau territorial, en les rapprochant des citoyens concernés, par la poursuite des mouvements de décentralisation et de déconcentration. Au Danemark, l'accent a notamment été porté devant la délégation de la mission d'information sur les importantes prérogatives des communes, ce qui permet d'intervenir au plus près des besoins.

Reste à déterminer les conditions pratiques de ce que l'on pourrait définir comme une **démocratie « coopérative »**, autrement dit un régime dans lequel les citoyens viendraient enrichir en continu les décisions des élus, sans se substituer à eux.

SECONDE PARTIE : CONFORTER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE DANS UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »

À partir du constat selon lequel les élus issus du suffrage universel restent les plus légitimes pour prendre les décisions engageant notre pays, mais ne peuvent plus se fonder uniquement sur cette position pour justifier des choix qu'ils prennent, la mission d'information s'est penchée sur les **modalités concrètes susceptibles d'améliorer les procédures décisionnelles** actuellement mises en œuvre et **permettre à notre pays de connaître les évolutions nécessaires à son essor.**

Comme cela a été développé dans le cadre de la première partie, bien d'autres questions auraient pu être traitées par la mission d'information pour rechercher les moyens d'améliorer la légitimité et l'efficacité de la décision publique, notamment concernant les fondements de notre gouvernement représentatif (droit de vote, modes de scrutin et représentativité des élus, cumul des mandats, statut de l'élu et transparence de la vie publique...), la place des corps intermédiaires dans notre processus décisionnel et la refonte du régime associatif ou encore le bon niveau de prise de décision (décentralisation ; lois, accords de branches et d'entreprises dans le domaine du droit du travail...).

Tous ces sujets constituent à n'en pas douter des pistes d'amélioration qu'il conviendrait d'examiner. Toutefois, la mission d'information ne s'est pas engagée sur l'ensemble de ces terrains, tout d'abord pour ne pas embrasser de trop grandes ambitions risquant de suggérer des bouleversements institutionnels allant au-delà des objectifs initiaux de la mission d'information et du mandat qu'elle a reçu, ensuite pour éviter de ne pouvoir aboutir à des propositions concrètes sur un champ trop vaste. En outre, certains de ces sujets ont déjà été très largement ou récemment traités par d'autres instances, réduisant ainsi l'intérêt d'y revenir.

En conséquence, la mission d'information développe dans cette seconde partie les orientations susceptibles d'être suivies et les propositions qu'elle juge les plus opportunes dans le cadre d'une **démocratie « coopérative »**, où les représentés, sous toutes leurs formes (citoyens, public, employeurs et salariés... ; seuls ou regroupés sous forme d'associations, de collectifs ou d'organisations représentatives) peuvent comprendre les décisions et exprimer leurs positions s'ils le souhaitent.

Dans l'incapacité pratique de traiter de l'ensemble des politiques publiques et des procédures mises en œuvre, la mission d'information a, tout d'abord, orienté ses travaux de façon à déterminer **les dispositifs de démocratie participative, voire directe, qui pourraient utilement être**

développés afin de garantir globalement une meilleure association des individus à la prise de décision et les conditions devant être respectées pour que leur usage s'avère pertinent.

La mission d'information s'est ensuite concentrée sur les modalités permettant **d'améliorer plus spécifiquement les procédures applicables dans deux secteurs** où les intérêts en jeu se révèlent majeurs pour le développement économique et social de notre pays, où des réflexions, parfois anciennes, sont déjà conduites et où d'importants blocages ont pu être constatés au cours des dernières années. Elle a ainsi plus spécifiquement étudié les pistes d'amélioration pour, d'une part, **mener à bien un projet d'infrastructure ou d'équipement**, et, d'autre part, **réformer le droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, dans le cadre de la démocratie sociale et du paritarisme de décision.

I. RENFORCER L'ASSOCIATION DES CITOYENS POUR LA PRISE DE DÉCISION

Au plan constitutionnel, le principe de participation n'a trouvé une consécration que pour « *la détermination collective des conditions de travail* » et « *la gestion des entreprises* » (point 8 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946), ainsi que pour « *l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » (article 7 de la Charte de l'environnement de 2004). Pourtant, la soif de participation des citoyens a conduit à rechercher des formes, plus ou moins abouties et approfondies, de concertation entre les citoyens et leurs représentations, au point que M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique, pouvait désormais se féliciter de « *la richesse, la diversité et la sophistication de l'offre participative* »¹.

Le lien entre les représentants et les citoyens se poursuit donc entre les échéances électorales, même si l'élection conserve sa fonction première de décision et de légitimation de ceux qui sont issus du suffrage universel. La mission d'information a notamment conscience des limites des dispositifs de démocratie participative présentés *supra* dans le présent rapport, notamment en termes de représentativité lorsque des « minorités agissantes » semblent dominer le débat face à une « majorité silencieuse ».

En partant du principe que la démocratie participative peut être un complément utile à la démocratie représentative, en rapprochant citoyens et représentants, la mission d'information a souhaité s'interroger sur les voies et moyens les plus utiles pour parvenir à maintenir l'équilibre entre satisfaire l'aspiration des citoyens à une concertation plus étroite et maintenir la responsabilité particulière des représentants qu'ils tirent de leur élection.

¹ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

La recherche de cette voie médiane l'a confrontée, au demeurant, au paradoxe que M. Alexandre Touzet, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, relevait lors de son audition : « *les citoyens veulent être associés à la décision publique, mais ils n'y participent pas spontanément* »¹.

A. CONCERTER EN AMONT POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES : DES EXPÉRIENCES À CONFORTER ET VALORISER

1. Des outils participatifs à panacher et à adapter en fonction des attentes exprimées

a) *Le panachage des outils, le gage d'une adaptation aux attentes des citoyens*

Le foisonnement des outils participatifs témoigne d'attentes fortes de la part des citoyens pour participer à la prise de décision publique, d'autant qu'aux côtés des procédés institués par les pouvoirs publics, **les citoyens ont développé spontanément leurs propres outils** qui, ensuite, ont pu parfois être repris par les représentants. Selon les termes de M. Bernard Manin, « *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, etc.* »²

L'impulsion a pu paraître relever des élus, à travers les mécanismes d'associations des citoyens fondées sur des instances et parfois rendues obligatoires par la loi (conseils de quartiers, comités consultatifs, conseils citoyens, etc.). Comme le soulignait M. Rémi Lefebvre, professeur de science politique, lors de son audition, « *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.* » Or, comme cela a été développé précédemment, les procédés offerts aux citoyens pour participer à l'élaboration de décisions publiques n'ont pas forcément résisté à l'expérience. D'aucuns remettent même en doute leur pertinence ; selon l'aveu de M. Rémi Lefebvre : « *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.* »³.

C'est pourquoi la création de nouveaux outils, sans consécration légale, a été un processus continu et foisonnant au sein des pouvoirs publics. Ces expériences participatives ont fleuri particulièrement au niveau local qui

¹ Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc5.

² Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

³ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

est une terre d'élection pour des **expérimentations en matière d'association des citoyens**.

Le niveau national n'est pas resté à l'écart de ce mouvement, malgré l'éloignement plus important des citoyens. Parmi les nombreux outils développés par les administrations centrales, Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique, a indiqué à la mission d'information que *« le nombre de consultations, notamment numériques, a [...] 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 »*¹. Elle insistait également sur la variété des outils mis en œuvre : *« 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 »*.

Au regard de ce constat, la mission d'information privilégie, dans le respect des limites fixées par la loi, **l'autonomie et la liberté dans la création des dispositifs qui restent les meilleurs gages d'adaptation et de subsidiarité dans la mise en œuvre de la démocratie participative**. Au niveau local, cette règle est d'ailleurs une composante de la libre administration des collectivités territoriales qui doivent pouvoir définir elles-mêmes, par la voie de leurs représentants en lien avec les citoyens, les dispositifs participatifs les plus adéquats.

L'expérience tend à démontrer, au demeurant, que, pour une concertation réussie, **les méthodes doivent être objectivées et partagées, et s'appuyer sur différents outils participatifs à « panacher » en fonction du projet**. M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte, avançait même l'idée d'une sélection empirique des outils : *« 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. »*²

b) Des prérequis indispensables à la réussite : pédagogie, sincérité et accessibilité

Au-delà de la variété des outils participatifs existants ou à créer, la mission d'information a tiré de ses travaux la conviction que la réussite de leur mise en œuvre reposait sur un triptyque de conditions impératives à réunir pour espérer leur réussite.

¹ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

² Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

En premier lieu, il convient de **former les participants et de les informer de manière pédagogique** sur les enjeux de la consultation. Informer, former et éduquer les citoyens doit rester une condition pour qu'ils s'expriment en étant « éclairés ». Cette exigence suppose une information de qualité des citoyens, ce qui prend un relief particulier dans un contexte où, comme rappelé précédemment, la circulation de l'information donne lieu à des « *fake news* », rendant d'autant plus nécessaires les initiatives récemment menées par des réseaux sociaux comme Facebook.

De même, **les outils mis à la disposition des citoyens doivent leur être correctement présentés**. Lors de son audition, M. Florent Guignard, vice-président de Démocratie ouverte, soulignait, exemple à l'appui, le décalage qui pouvait exister entre l'envie de participation des citoyens sur un sujet donné et l'utilisation effective d'un outil dédié à ce sujet : « *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.* »¹

Symétriquement, il importe de **développer la culture de la participation au sein des pouvoirs publics**, particulièrement dans l'administration. Ainsi, les acteurs publics doivent être davantage formés à la concertation publique. Pour M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique, « *le principal obstacle réside dans notre culture politique de la participation : les élites techniciennes et politiques n'ont pas été formées à la participation* » d'où la perception d'une « *participation citoyenne comme une menace [...] ou comme une perte de temps* ».²

En deuxième lieu, comme cela a déjà été souligné précédemment, **l'avis des citoyens doit être entendu et ces derniers doivent avoir le sentiment qu'ils l'ont effectivement été**. Plusieurs personnes ont fermement mis en garde lors des auditions contre la tentation d'une « consultation-caution » ne servant qu'à faire accepter une décision arrêtée d'avance. Ce sentiment n'est pas à négliger. Citant une étude du cabinet Res Publica de 2017 dans son Baromètre de la concertation et de la décision publique, Mme Laure de la Bretèche rappelait que « *60 % [des personnes sondées] pensent que la démocratie participative est utilisée comme une opération de communication* »³.

Le risque le plus particulièrement pointé est que la démocratie participative devienne un outil au service exclusif de la communication d'une institution ou d'une collectivité. M. Loïc Blondiaux formulait sa recommandation en ces termes : « *N'avoir recours à ces dispositifs qu'avec la*

¹ Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

³ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

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 ».

Enfin, dans la conduite de ces démarches, **l'utilité des outils numériques est débattue**. Il en ressort que s'ils ont permis un accès plus direct aux représentants, en démultipliant les potentialités offertes par les outils traditionnels, ils ne peuvent prétendre répondre à toutes les attentes. En d'autres termes, il convient de se garder de tout « solutionnisme technologique » : les face à face et réunions publiques gardent leur place, même dans une époque dominée par le numérique.

Plusieurs raisons plaident ainsi **pour un « panachage » des outils, plutôt qu'un « fétichisme » de l'outil numérique**. Lors de son audition, M. Loïc Blondiaux résumait l'ambivalence de l'outil numérique : si « *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* », il « *laisse toujours de côté une partie de la population* » d'où un « *manque de représentativité sociologique réelle* »¹. Mme Laure de la Bretèche alertait ainsi sur « *certaines expériences du « tout numérique », comme celle de l'Estonie, [qui] ne sont pas forcément des succès* »².

En effet, les outils numériques permettent de lutter contre l'éloignement géographique, au point que M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État, s'interrogeait même, lors de son audition, sur le devenir de l'échelle géographique d'une consultation numérique : « *La notion de périmètre a-t-elle encore un sens si l'on bascule vers le "tout-numérique" ?* »³.

Toutefois, le développement de ces outils provoque un éloignement d'une partie de la population auquel seul un accompagnement humain permet de répondre. À lui seul, le numérique ne permet pas d'atteindre, ce que M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France, qualifiait de « *publics invisibles* ». M. Charles Fournier, vice-président du conseil régional de Centre-Val de Loire, mettait ainsi en avant les « *tournées citoyennes* » qui le conduisaient pendant une semaine de parcourir la région à la rencontre des citoyens notamment « *ceux qu'on ne voit pas habituellement, dans certains quartiers comme dans les communes rurales* »⁴.

¹ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

² Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

³ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc3.

⁴ Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc5.

En résumé, M. Bernard Manin, sans dénier les effets négatifs dans l'immédiat des outils numériques, exhortait à « *inventer un usage positif du numérique* »¹.

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.

2. Une meilleure prise en compte de l'avis de la société civile lors de l'élaboration de la norme

L'élaboration de la loi suscite tout particulièrement de fortes attentes de la part des citoyens en vue de leur meilleure association. La procédure législative repose déjà sur plusieurs garanties relatives à sa transparence, notamment à travers la publication des documents parlementaires (amendements, propositions et projets de loi, débats, etc.) mais elle ne comporte pas d'étapes associant directement les citoyens à la décision : la loi demeure l'œuvre des parlementaires agissant comme représentants de la Nation, sur leur initiative ou plus fréquemment sur celle du Gouvernement.

Il n'en demeure pas moins que **l'examen parlementaire est, au cours de la procédure législative, l'occasion de rencontres entre les élus et la société civile**, notamment les organisations directement concernées par le texte en cause. Le travail législatif repose sur des auditions, des entretiens, des contributions écrites à l'adresse des parlementaires. Loin d'être antinomique au pouvoir décisionnel du Parlement, **la contribution des citoyens**, quelles que soient sa forme et son intensité, **nourrit le débat parlementaire**.

a) Un recours accru aux consultations numériques

Ces dernières années, l'intégration des citoyens à la fabrique de la loi a pris une nouvelle dimension, notamment grâce à la floraison des outils numériques qui ont permis une désintermédiation plus importante entre le citoyen et le parlementaire. Plusieurs initiatives extérieures au Parlement ont ainsi accompagné ce mouvement en développant des outils collaboratifs, dont l'outil Parlement & citoyens constitue un exemple ayant associé députés et sénateurs de plusieurs sensibilités politiques.

Comme mentionné *supra* parmi les dispositifs participatifs développés au cours des dernières années, le Gouvernement a même mis en place en 2015, sous l'impulsion de Mme Axelle Lemaire, alors secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, une consultation en ligne

¹ Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

pour soumettre aux internautes l'avant-projet de loi pour une République numérique.

L'exemple de la consultation sur l'avant-projet de loi pour une République numérique

Lors de l'élaboration de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, le Gouvernement s'est engagé à soumettre à la consultation numérique l'avant-projet de loi avant sa transmission au Conseil d'État. Ouverte en septembre 2015 pendant trois semaines sur un site internet dédié, cette consultation a réuni, selon les indications de Mme Axelle Lemaire, 21 330 participants pour un total de 8 500 contributions. Ce nombre est à mettre en regard des 125 116 visiteurs uniques sur le site. Les contributeurs pouvaient s'identifier sous leur nom ou un pseudonyme. La participation n'était d'ailleurs limitée ni aux nationaux français, ni aux personnes physiques.

Les internautes ont ainsi pu émettre 147 710 votes sur les articles proposés.

Le Gouvernement a ensuite pu afficher près de 80 % de votes favorables en moyenne sur ces articles. À l'issue de la consultation, il a annoncé avoir « amendé » son texte, en y ajoutant 5 articles et en apportant 90 modifications aux 30 articles initiaux. Pour répondre aux contributions les plus populaires, le Gouvernement a publié sur le site 200 réponses détaillées.

Lors de son audition, M. Cyril Lage, fondateur de Parlement & citoyens, rappelait le niveau élevé de satisfaction des internautes ayant participé à cette démarche inédite : « *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 !* »¹.

*Source : travaux de la mission d'information
d'après le secrétariat d'État en charge du numérique
et les auditions réalisées*

Ces évolutions ont été conduites sur la base du volontariat, sans requérir une modification des règles constitutionnelles et organiques relatives à la procédure législative. C'est dans cet esprit que la mission d'information a réfléchi aux moyens de favoriser la participation des citoyens en s'appuyant sur les instruments actuels et en les perfectionnant plutôt qu'en envisageant une révision constitutionnelle.

La mission d'information ne minore pas le risque que la consultation numérique puisse optiquement assurer une surreprésentation des personnes les plus motivées sur un sujet donné. Toutefois, cet outil constitue une source utile d'idées et de points de vue au débat. Aussi ont-elles vocation à **permettre une aide à la décision, sans se substituer à la délibération et au vote du Parlement.**

¹ Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

Seul ce dernier est légitime à exprimer la volonté générale, les contributions extérieures pouvant aider à définir l'intérêt général.

Lors de son audition, Mme Axelle Lemaire insistait sur la nécessité d'afficher clairement cette règle lors du lancement d'une telle consultation. M. Cyril Lage, fondateur de *Parlement & citoyens*, abondait en son sens, en soulignant, à l'appui de son expérience, refuser faire croire « *aux citoyens qu'il s'agissait du passage d'une démocratie représentative à une démocratie directe* »¹. Mettant en avant le sondage délibératif, M. Marcel Gauchet indiquait également que ce procédé constituait un « *élément d'information* » pour les représentants, en insistant sur la nécessité qu'un « *représentant, pourvu de la légitimité que procure l'élection, se saisi[sse] des conclusions du sondage* »².

Le Sénat a d'ailleurs ponctuellement ouvert des espaces participatifs pour consulter sur des textes ou mesures emblématiques, comme en 2015 sur la réforme de la justice ou en 2016 sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, décidés par le Gouvernement.

Sur le modèle de la consultation ouverte en vue de l'élaboration de l'avant-projet de loi pour une République numérique, la mission d'information propose d'intensifier le recours à cette modalité d'association des citoyens. Il s'agirait d'**organiser une consultation numérique, ouverte à tous, sur les textes d'initiative gouvernementale ou parlementaire**. Dans cet esprit, la mission d'information privilégie le dépôt de contributions permettant ou non l'identification du contributeur selon le choix de ce dernier, conformément à la pratique de la Commission européenne.

Les consultations sur les actes législatifs de l'Union européenne

Comme le relevait lors de son audition, M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne, « *la Commission européenne a une pratique longue de la consultation dans le cadre de la recherche d'une meilleure réglementation* » qui reste une priorité politique rappelée en mai 2015 par son président M. Jean-Claude Juncker et son premier vice-président M. Frans Timmermans.

La Commission européenne ouvre, **pour douze semaines, une consultation** publique sur le texte qu'elle compte proposer aux co-législateurs européens que sont le Conseil et le Parlement européen, en se fondant sur un questionnaire. Cette consultation est parallèle à 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 au Conseil et au Parlement européen, saisi du texte, une **nouvelle consultation de huit semaines** permet aux parties de faire valoir leurs vues directement.

¹ Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

² Audition du 19 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170116/mi_democratie.html.

Depuis un an, une **consultation** est également conduite dès le début du processus, **au stade de la « feuille de route »** préparé par les services de la Commission européenne, sur un portail électronique.

Les consultations publiques, menées depuis une décennie par la Commission européenne, ont donné lieu à 700 consultations avec, en moyenne, 400 contributions par consultation. L'origine de ces contributions est inégalement répartie selon les pays membres de l'Union européenne. Certaines consultations relatives à des sujets sensibles entraînent « parfois des centaines de milliers de contributions, comme sur la protection de la nature, qui en a suscité 150 000 »¹. En revanche, la première phase, plus récente, rencontre un succès limité avec, en moyenne, une douzaine de prises de position issues particulièrement des acteurs directement concernés.

Les auteurs des contributions sont libres de s'identifier ou non. La Commission européenne œuvre à assurer la traduction de ces consultations dans le maximum de langues de l'Union européenne, sans parvenir à le garantir pour chacune d'entre elles.

Un document établi par la Commission européenne pour chaque consultation retrace ses résultats et la prise en compte ou non des suggestions formulées lors de la consultation publique.

Source : travaux de la mission d'information d'après l'audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne le 29 mars 2017

Pour les projets de loi, cette consultation pourrait être organisée en **amont du dépôt du projet de loi** lors de l'élaboration de l'avant-projet préalablement à sa transmission au Conseil d'État, puis à son dépôt sur le bureau d'une assemblée. Sur le modèle de la Commission européenne, les éléments recueillis pourraient permettre de **consolider les études d'impact**, parfois indigentes, que le Gouvernement est tenu, à de rares exceptions près, de transmettre au Parlement avec le projet de loi déposé. Comme le précisait M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne, « dans nombre de cas, les analyses d'impact ont été très largement documentées par les contributions »², la société civile disposant parfois d'informations ou de données que l'administration ne détenait pas.

Pour la mission d'information, **la réponse apportée aux propositions ou suggestions formulées lors de la consultation doit trouver sa place dans l'étude d'impact** accompagnant le projet de loi. Comme cela a été développé *supra*, ces études d'impact ont suscité une déception de la part de ses propres promoteurs, Mme Maryvonne de Saint Pulgent, alors présidente de la section du rapport et des études au Conseil d'État

¹ Audition du 29 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170327/mi_democratie.html#toc5.

² Audition du 29 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170327/mi_democratie.html#toc5.

soulignant ainsi que « *livrées très tardivement au Conseil d'État, elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée* »¹.

Puisque, selon l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, « *ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* », il serait logique que l'utilité et la pertinence des solutions envisagées soient examinées au crible des retours reçus dans le cadre de la consultation, y compris pour confirmer les pistes initiales en écartant les objections ou contre-propositions formulées. De cette manière, les études d'impact renoueraient avec leur ambition initiale, tout en assurant un écho aux contributions de la société civile.

Ces apports devraient permettre d'améliorer l'information des citoyens comme des parlementaires en s'appuyant sur les résultats de la consultation que l'étude d'impact analyserait. En ce sens, la consultation éclairerait les travaux parlementaires, comme le soulignait Mme Axelle Lemaire lors de son audition à partir de l'expérience sur le projet de loi pour une République numérique : « *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* »².

L'examen parlementaire formerait ainsi le prolongement de cette consultation : comme l'expérience du projet de loi pour une République numérique l'illustre à nouveau, la reprise sous forme d'amendement parlementaire des contributions ou observations formulées lors de la consultation permet une confrontation fructueuse des arguments avancés en faveur ou en défaveur d'une solution avant qu'ils ne soient départagés par le vote. Ce faisant, la participation des citoyens à travers la consultation numérique s'entremêle avec la délibération parlementaire au profit de la définition la plus éclairée possible de l'intérêt général.

S'agissant d'une proposition de loi, cette consultation pourrait avoir lieu entre son dépôt et son examen en séance publique, à l'initiative de la commission permanente saisie de ce texte, si elle le juge utile. Le rapport législatif pourrait alors faire état des contributions et des modifications suscitées par les contributions recueillies lors de la consultation.

Toutefois, **la majorité des personnes entendues a écarté l'idée d'une généralisation de la consultation sur l'ensemble des textes** soumis à la délibération parlementaire. D'ailleurs, lors de son audition, Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études au Conseil d'État, n'envisageait leur recours qu'avec précaution.

¹ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc3.

² Audition du 21 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc2.

La généralisation de son recours pourrait conduire, d'une part, à une « **fatigue démocratique** », au risque de susciter la lassitude et le désengagement des citoyens compte tenu du nombre important et de la concomitance des consultations. M. Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateur de l'association Regards citoyens, relevait qu'« *il existe un danger d'épuisement : les citoyens ne seraient sans doute pas prêts à s'engager sur tous les textes* ». Il ajoutait également le creusement de l'inégalité qui en résulterait immanquablement entre ceux qui pourraient participer et ceux qui en seraient exclus du fait de la « *fracture numérique* »¹.

D'autre part, **tous les textes ne se prêtent pas à une consultation numérique**. Il en est ainsi notamment de ceux qui sont examinés en urgence ou selon des procédures législatives particulières, comme les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, même si certaines de leurs dispositions peuvent ponctuellement s'y prêter (à l'instar de la mise en place d'un espace participatif sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu au Sénat lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2017).

Demeure la **question de l'exploitation des données collectées**. Il ressort de l'expérience conduite sur le projet de loi pour une République numérique que l'analyse et le traitement des réponses obtenues requièrent un effort de hiérarchisation des informations et de classement des réponses. La mission d'information ne minore pas les moyens humains que ce dépouillement appelle pour permettre une réelle prise en compte des informations et observations transmises.

À cet égard, la mission d'information est réservée sur le recours à des algorithmes pour traiter les contributions reçues. Exprimant son opposition à ce procédé, M. Cyril Lage, fondateur de Parlement & citoyens, relevait à raison que le même traitement doit être réservé pour ceux qui ont la possibilité de rencontrer les parlementaires et ceux qui déposent une contribution par la voie numérique. Autrement dit, « *une machine traiterait les contributions des citoyens, tandis que les lobbies sont reçus dans le cadre d'auditions parlementaires* »².

Lors des auditions, les personnes entendues ont également insisté sur la **nécessité d'une interaction entre les élus et les citoyens dans le cadre de la consultation**. M. Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateur de l'association Regards citoyens, appelait de ses vœux « *une obligation de réponse de la part des acteurs publics* » tandis que M. François Massot, administrateur de cette même association, relevait le risque de déception auprès des contributeurs : « *Si l'on prend le temps de présenter une contribution,*

¹ Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

² Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

ne recevoir aucune réponse entraîne une défiance, voire une révolte »¹. M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique, confirmait cette position : « *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"* »².

b) La constitution ponctuelle d'un panel de citoyens

Un « panel de citoyens », parfois connu sous le nom de « conférence de consensus », est une forme de débat public employée pour débattre de questions complexes et rendre un avis argumenté et réfléchi, utile à la prise de décision finale. Concrètement, un groupe de 15 à 25 citoyens, sans qualification particulière dans le domaine concerné, est sélectionné de manière à être représentatif des composantes de la société, afin de rendre un avis sur une question après avoir été informé et s'être formé de manière la plus complète possible. Ce procédé peut comprendre un « sondage délibératif » permettant d'obtenir une opinion des citoyens représentative et étayée.

Même s'il repose sur le travail d'un nombre restreint de personnes représentatives, ce dispositif a le mérite de **proposer un point de vue différent des experts sans souffrir du risque de surreprésentation de « minorités agissantes »**.

Le recours à un panel de citoyens permet donc de recueillir une analyse plus complète et cohérente que la consultation numérique sur un texte envisagé. Il porte généralement sur un sujet ou une politique publique plutôt qu'un texte déjà préparé. À cet égard, ce panel permet de s'interroger non seulement sur le contenu d'un éventuel texte mais également, en amont, sur la pertinence même du recours à un texte. Il permet de tester, selon l'expression de Mme Maryvonne de Saint Pulgent, alors présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, « *"l'option zéro" qui consiste à renoncer à instaurer une nouvelle norme* »³.

Les éléments recueillis au cours du panel des citoyens ont vocation, comme ceux issus d'une consultation numérique, à alimenter la réflexion qui doit sous-tendre l'étude d'impact accompagnant un texte et les différentes options qui y sont développées. De cette manière, la mission d'information privilégie une amélioration des pratiques plutôt qu'une nouvelle modification du cadre juridique d'un outil désormais consacré au niveau de la loi organique.

¹ Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

² Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

³ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc3.

S'il est complémentaire aux consultations numériques, l'organisation d'un panel de citoyens requiert toutefois des moyens importants et un temps incompressible qui s'accommode difficilement de réformes menées au niveau législatif sous le sceau de l'urgence. Un délai certain est notamment nécessaire pour constituer le panel. Ainsi, lors de son audition, Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique, soulignait que « *cette phase de constitution du panel est la plus longue* »¹. L'institut Montaigne, qui a organisé une conférence de citoyens réunissant 25 participants dans le domaine de la santé, a précisé que sa préparation avait requis six mois de travail pour trois mois de débats, pour un coût global de 200 000 euros.

C'est pourquoi la mission d'information n'envisage le recours à un panel de citoyens que pour **un nombre restreint de textes portant notamment sur des sujets sociaux ou sociétaux**, suscitant controverses et fortes oppositions. De ses auditions, la mission d'information a retenu plusieurs conditions de réussite pour ce procédé participatif.

D'une part, **le panel de citoyens ne peut être un substitut à la décision politique**, mais demeure, comme la consultation numérique, une aide à la décision. Les résultats issus de ce panel, à travers l'avis argumenté, ne doivent pas préempter la décision finale qui revient aux représentants. Cette précaution semble d'autant plus cruciale que ce procédé participatif est susceptible de présenter un biais en recherchant systématiquement une solution de compromis qui fasse la synthèse des opinions exprimées.

D'autre part, le panel doit faire l'objet d'une **sélection de ses membres de nature à assurer leur représentativité**. Lors de son audition, M. Bernard Manin soulignait la « *faiblesse fondamentale* » d'un dispositif fondé sur le volontariat, en soulignant le « *risque que les personnes mobilisées par le sujet viennent en nombre disproportionné, conduisant à des personnes auto-sélectionnées* ». Et de conclure : « *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* »².

Le tirage au sort ne garantit pas nécessairement la participation des personnes sélectionnées, compte tenu de la possibilité pour elles de refuser ou de quitter le dispositif en cours. L'institut Montaigne a illustré cette difficulté à travers sa propre expérience, puisqu'il a dû contacter 400 à 500 personnes pour aboutir à la constitution d'un panel de 25 personnes. Pour favoriser la participation la plus large, il paraît indispensable d'envisager la rémunération des participants, ne serait-ce que pour les

¹ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

² Audition du 9 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170206/mi_democratie.html#toc4.

défrayer. Dans le cas précité, l'institut Montaigne avait indemnisé chaque participant à hauteur de 500 euros pour une participation de trois week-ends répartis sur trois mois.

Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique, décrivait ainsi la méthodologie suivie pour composer des ateliers citoyens : « 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. »¹.

Le sérieux de l'organisation est déterminant pour sa réussite et doit garantir à la fois la définition claire du sujet et la neutralité du processus, avec la présence d'une personne tierce ou la captation vidéo des réunions.

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.

La consultation numérique ainsi que la constitution d'un panel de citoyens peuvent ainsi aider les parlementaires à examiner les textes qui leur sont soumis, tout en leur conservant le pouvoir de décision finale.

Au regard de cette expérience, la réflexion devrait porter sur l'extension du périmètre des textes pour lesquels ces outils pourraient être mis en œuvre. En effet, il serait paradoxal qu'ils soient réservés à la seule loi qui, compte tenu des règles constitutionnelles entourant son élaboration, présente d'ores et déjà les garanties les plus fortes de transparence de la décision. Une association plus forte des citoyens pourrait ainsi être recherchée pour les ordonnances et les décrets ou encore les autres décisions publiques. Lors de son audition, Mme Axelle Lemaire ouvrait cette perspective : « 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

¹ Audition du 15 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170213/mi_democratie.html.

français dans les instances nationales, européennes et internationales devrait aussi être une piste à suivre »¹.

Les institutions de l'Union européenne ont d'ailleurs emprunté cette voie en ouvrant systématiquement des consultations, comme présenté précédemment, sur les actes législatifs, mais en les étendant également à certains actes délégués ou des actes de mises en œuvre – le droit secondaire européen, lorsqu'ils concernent des sujets sensibles (organismes génétiquement modifiés, pesticides, etc.).

B. LA PÉTITION AUX ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE PRATIQUE ANCIENNE D'INTERPELLATION À REVITALISER

Les pétitions forment des demandes, suggestions ou plaintes, adressées par une ou plusieurs personnes à une autorité constituée. Procédé traditionnel d'interpellation des dirigeants prenant ses racines dans les doléances de l'Ancien régime², le droit de pétition auprès de chaque assemblée parlementaire est, dans sa forme actuelle, un héritage de la Révolution française. L'article 32 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 24 juin 1793 proclamait ainsi que « *le droit de présenter des pétitions aux depositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité.* »

Un tel droit est largement reconnu au niveau des autres pays européens : en 2001, une étude du Parlement européen relevait qu'au sein des 15 États de l'Union européenne, 13 reconnaissaient juridiquement ce droit. Parmi tous ces États membres, seuls deux, dont la France, ne consacraient pas ce droit au niveau constitutionnel.

Logiquement, le droit de pétition est également prévu au niveau du Parlement européen lui-même. Reconnu en 1992 par le Traité instituant la Communauté européenne, il est désormais garanti par l'article 44 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen* ». Ses modalités sont précisées aux articles 20 et 227 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dans sa rédaction résultant du traité de Lisbonne du 1^{er} décembre 2009. Selon les termes de la Cour de justice de l'Union européenne, « *le droit de pétition constitue un instrument de*

¹ Audition du 21 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc2.

² Un arrêt du Parlement de Paris du 19 décembre 1788 rappelait « le droit légitime qu'ont les différents corps et communautés, ainsi que chaque citoyen ou particulier, de faire parvenir au Roi leurs demandes par la voie de requêtes et des supplications ».

participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Il s'agit de l'une des voies du dialogue direct entre les citoyens de l'Union et leurs représentants »¹.

En France, le droit de pétition a été plus récemment étendu auprès d'autres instances que le Parlement.

Comme cela a été indiqué *supra*, il s'exerce ainsi au niveau local auprès des collectivités territoriales depuis 2003. L'article 72-1 de la Constitution permet, dans les conditions fixées par la loi, aux électeurs de chaque collectivité territoriale de « *demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».

À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 69 de la Constitution permet ainsi au Conseil économique, social et environnemental d'être saisi d'une pétition à caractère économique, social et environnemental et pour laquelle il fait connaître les réponses qu'il propose au Gouvernement et au Parlement. Ce mécanisme est donc complémentaire de ceux institués auprès des assemblées politiques.

Malgré son enracinement profond et sa consécration récente au niveau constitutionnel, **le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires ou locales reste pourtant en proie à une désaffection des citoyens et des représentants**. La mission d'information s'en est tenue au droit de pétition au niveau du Parlement. En effet, celui exercé au niveau local fait l'objet d'un encadrement constitutionnel qu'il paraît plus difficile à faire évoluer. De surcroît, la possibilité de créer, à côté du dispositif constitutionnel, des formes complémentaires de droit de pétition plus souples ou plus approfondis, comme celui mis en place par la ville de Grenoble qui le combine avec le recours possible au référendum, reste débattue en jurisprudence².

1. Une pratique ancienne et simple à exercer auprès du Parlement

Au niveau national, le droit de pétition est défini par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui n'évoque cet instrument d'interpellation que

¹ Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre, 9 décembre 2014, Peter Schönberger c/Parlement européen, affaire C-261/13 P).

² Si certaines juridictions ont admis qu'une collectivité territoriale puisse établir un droit de pétition plus large que celui prévu par la loi, notamment s'agissant des personnes habilitées à la soutenir, dès lors que cette forme d'interpellation est dépourvue de portée juridique et qu'elle se rattache simplement à la faculté d'envoyer une pétition à une autorité administrative (Tribunal administratif de Paris, 11 février 2011, Préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris c/Ville de Paris ou c/Département de Paris, n° 1014363/7-1 et n° 1014364/7-1), d'autres juridictions ont jugé illégales de telles délibérations au motif que ce droit de pétition excédait les limites fixées par l'article 72-1 de la Constitution (Cour administrative d'appel de Lyon, 24 avril 2012, n° 12LY00203, Préfet de la région Rhône Alpes – Cour administrative d'appel de Versailles, 6 novembre 2014, n°13VE03124, Département de l'Essonne).

pour interdire leur dépôt « à la barre des deux assemblées parlementaires » et ériger en infraction pénale la commission de ces faits ou leur provocation. La reprise en 1958 de ces dispositions héritées de la Restauration traduit un souvenir vif des débordements révolutionnaires et de la persistance d'une méfiance à l'égard des intrusions directes et parfois violentes des citoyens dans la conduite des affaires.

En revanche, **le législateur n'a pas limité la faculté de déposer une pétition aux seuls citoyens mais l'a ouvert à toute personne**. Cette constante depuis la Révolution française démontre que, dès l'origine, cet instrument est conçu comme un « véritable correctif au système représentatif »¹.

Pour connaître les conditions de présentation des pétitions auprès des assemblées parlementaires, il est renvoyé au règlement de chaque assemblée qui comporte des dispositions similaires. **Les assemblées parlementaires françaises subordonnent la recevabilité des pétitions à des règles minimales**.

En premier lieu, les pétitions doivent être « écrites », cette condition pouvant, en pratique, être satisfaite par un envoi électronique.

Sont enregistrées sur un rôle général les pétitions adressées au président de l'assemblée concernée et reçues par lui sous forme écrite, dès lors que l'identification du ou des pétitionnaires est rendue possible par sa signature et que sa « demeure » est mentionnée. Elles peuvent également être déposées par un parlementaire, même si, à la différence du Royaume-Uni par exemple, cette condition n'est pas une formalité obligatoire pour le dépôt.

En second lieu, sur le modèle de la plupart des autres démocraties européennes, ce droit n'est pas réservé aux nationaux, à la différence du droit de pétition locale fermé aux personnes qui ne disposent pas de la qualité d'électeur dans le ressort de la collectivité territoriale concernée. En outre, il peut être exercé de manière collective, l'exigence de l'exercice strictement individuel du droit de pétition ayant été abandonné au cours de l'évolution des textes.

En France, **l'interpellation des parlementaires est donc une procédure ancienne qui ne met en jeu ni filtre parlementaire préalable, ni formalisme excessif**.

Les deux assemblées françaises ont choisi de renvoyer les pétitions à une commission permanente non spécialisée. Si la majorité des parlements des États européens et le Parlement européen confient le traitement des pétitions enregistrées à une commission spécialisée – généralement dénommée « commission des pétitions » –, les deux assemblées françaises

¹ Selon Mme Perrine Preuvot, ce rôle était d'autant plus crucial à une époque où le suffrage n'était pas universel (Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique, *jurisdoctoria*, n° 4, 2010).

ont institué une procédure qui conduit à les renvoyer toutes, en leur sein, à la commission des lois pour décider des suites à donner¹, à savoir :

- le classement pur et simple de la pétition ;
- le renvoi à une autre commission permanente, à un ministre ou au Médiateur de la République (depuis le Défenseur des droits) ;
- l'examen de la pétition par l'assemblée concernée en séance publique.

Quelle que soit la décision de la commission, un député ou un sénateur peut demander son examen en séance publique. Au Sénat, à défaut de décision expresse de la commission des lois, la pétition est frappée de caducité à l'ouverture de la session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elle est reçue.

Dans le cadre de cette procédure, l'information du pétitionnaire ou du premier d'entre eux se borne à celle de l'enregistrement de la pétition et de la décision éventuellement prise par la commission des lois, mais non de la caducité.

2. Un dispositif à réhabiliter pour nouer un dialogue entre citoyens et représentants

a) Une lente désuétude de la procédure relative au droit de pétition

Le cadre législatif et réglementaire pour l'exercice du droit de pétition auprès des assemblées parlementaires est inchangé depuis 1958 et reprend des règles héritées des Républiques précédentes. Cette pérennité des textes est autant la cause que l'illustration d'une désuétude progressive, mais réelle de cette procédure parlementaire.

Les personnes souhaitant interpeller les parlementaires se sont reportées sur des formes de communication plus directes et plus médiatiques. Il est tout aussi aisé et possible à moindre coût de faire parvenir un message électronique commun à l'ensemble des sénateurs plutôt qu'une pétition au président d'une assemblée, d'autant plus que les assemblées parlementaires ne disposent pas de fonctionnalité permettant d'adresser depuis leur site internet des pétitions.

À titre d'illustration, du 1^{er} octobre 2007 au 1^{er} avril 2017, 49 pétitions ont été enregistrées au Sénat. Pour sa part, l'Assemblée nationale n'a reçu au cours de la XIII^{ème} législature (2007-2012) que 34 pétitions. Par comparaison, le nombre de pétitions adressées à la Chambre des députés

¹ À la différence de son homologue du Sénat, la commission des lois de l'Assemblée nationale désigne, pour la législature, un rapporteur en son sein pour examiner les pétitions.

de 1815 à 1830 était de 1336 par an¹, ce nombre restant stable – autour de 1370 – jusqu'en 1835.

À ce relatif désintérêt des citoyens pour cette procédure fait directement écho sa marginalisation dans les enceintes parlementaires : les pétitions ne sont examinées qu'une à deux fois par an par la commission des lois, les décisions étant actées sans débat au vu des sujets traités. Au Sénat, 9 des 49 pétitions sont même devenues caduques, faute d'examen par la commission des lois.

À l'Assemblée nationale, la totalité des pétitions reçues sous la XIII^{ème} législature ont été classées sans suite. S'agissant du Sénat, si cette décision correspond à 15 des pétitions, la majorité d'entre elles (24) a été pour l'essentiel renvoyées aux autres commissions permanentes, particulièrement celle des affaires sociales. Cependant, il n'est généralement donné aucune suite à ces pétitions renvoyées en commission, en particulier lorsque la réforme contestée ou soutenue par les signataires a été ou vient d'être adoptée par le Parlement ou le Gouvernement, rendant inutile de se saisir de la pétition introduite.

La liste des pétitions adressées au Sénat² ces dernières années laisse entrevoir une variété importante des sujets abordés – débat législatif en cours, opposition à une réforme conduite, traitement d'une question locale, appel à une modification du droit, etc. – et du nombre de pétitionnaires, qui demeure compris entre 1 et 13 385. Il est d'ailleurs éclairant de constater que parmi celles-ci, 20 pétitions comptaient moins de 10 signataires et que celle ayant réuni le plus de pétitionnaires traduisait l'opposition à la fermeture d'un service au sein d'un établissement hospitalier, décision ne relevant pas de la compétence du Parlement.

b) Vers une réappropriation mutuelle de la procédure relative au droit de pétition

Citoyens et parlementaires ont délaissé progressivement la procédure du droit de pétition, qui ne paraît plus répondre à leurs attentes réciproques. Pour les citoyens, elle apparaît complexe avec une faible assurance d'obtenir une réponse à la question soulevée. Pour les parlementaires, elle présente, en l'état, peu d'intérêt, particulièrement lorsqu'elle traite d'un sujet qui ne relève pas de leur champ de compétence. En tout état de cause, elle constitue généralement un doublon avec les travaux parlementaires en cours pour lesquels les députés et sénateurs sont interpellés directement par la voie d'autres procédés (courriers, courriels, réunions publiques, rencontre avec les citoyens, auditions, etc.).

¹ Ce nombre est cité par M. Patrice Mbongo, dans son ouvrage sur Les pétitions populaires à la chambre des députés sous la monarchie de juillet (1830-1835), en 1997.

² Cf. annexe II.

Même si elle a peu d'écho devant le Parlement, cette forme d'interpellation n'a toutefois pas perdu de son intérêt dans son principe. M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique, le résumait : « *Le droit de pétition retrouve de l'actualité, notamment sur certaines plate-formes qui facilitent leur mise en œuvre* »¹. Ainsi, elle continue de s'exercer de manière informelle, particulièrement auprès de plate-formes en ligne spécialisées permettant à toute personne de déposer une pétition ou de signer celles qui sont déposées (Mesopinions, Change, Pétition publique, Avaaz, Pétition24, etc.). En 2016, certaines pétitions ont connu un retentissement médiatique lors de l'examen de textes nationaux ou européens, comme celle engagée contre l'adoption de la loi « Travail », qui a recueilli plus d'un million de signatures ou celle en défaveur de la directive européenne relative au secret des affaires regroupant plus de 450 000 signatures.

La mission d'information souhaite donc **revivifier le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires**, considérant qu'il s'agit d'un instrument utile pour renouer le dialogue entre représentants et citoyens, ce qui supposerait d'actualiser ses modalités d'exercice et de lui conférer ainsi une visibilité plus importante. Dans le respect de l'autonomie de fonctionnement propre à chaque assemblée parlementaire, la mission d'information s'est bornée à formuler des propositions à destination du Sénat.

Dans cet esprit, il s'agit de **conforter l'assemblée dans son rôle d'enceinte naturelle dans laquelle doivent se tenir les débats qui agitent la société et s'exprimer la diversité des opinions**. Cette actualisation suppose la définition d'un nouvel équilibre : l'attention plus grande portée aux pétitions qui sont adressées aux parlementaires suppose que leur nombre soit limité et leur objet circonscrit. Toutefois, la mission d'information a souhaité maintenir, sans restriction, la faculté ouverte à toute personne résidant en France d'exercer ce droit.

La mission d'information souhaite que le Parlement soit en mesure **d'apporter une réponse satisfaisante aux questions qui lui étaient soumises par voie de pétition**, ce qui n'est pas nécessairement le cas aujourd'hui. Il paraît ainsi nécessaire d'exclure les réclamations individuelles ou locales. Cette exclusion apparaît d'autant plus logique depuis la consécration, à l'article 71-1 de la Constitution, du Défenseur des droits dont la saisine est ouverte aux personnes s'estimant lésées par le fonctionnement d'un service public ou d'une administration.

La mission d'information s'est également interrogée sur l'intérêt d'ouvrir un droit de pétition à des sujets qui font déjà l'objet d'un débat législatif, dès lors que la procédure parlementaire, *a fortiori* à la suite des préconisations formulées par la mission d'information, permet l'expression des points de vue issus de la société civile en amont et tout au long de

¹ Audition du 1^{er} février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html.

l'examen parlementaire par d'autres voies (auditions, contributions écrites, courriers adressés aux parlementaires, etc.).

C'est pourquoi la mission d'information propose que **ce droit de pétition soit réservé à des questions d'intérêt général qui relèvent de la compétence du Parlement, en raison de ses prérogatives législatives ou de contrôle, sans que ce dernier soit appelé à devenir une « juridiction d'appel » des réformes conduites**. Cette réserve suppose de conditionner la recevabilité de la pétition adressée au fait qu'elle ne vise pas à examiner une question tranchée par la voie législative dans la période récente.

Enfin, la recevabilité de la pétition devrait être conditionnée à un **nombre de signataires jugé suffisamment significatif** pour que l'initiative soit considérée comme représentative d'un courant de pensée au sein de la société civile.

La réappropriation par les citoyens de cet instrument d'interpellation serait d'autant plus aisée que la pétition pourrait être déposée de manière dématérialisée au Sénat. À titre d'exemple, les pétitions adressées par voie électronique au Parlement européen représentaient, en 2014 et 2015, respectivement près de 70 % et 80 % de celles reçues par cette institution.

L'instauration de règles plus strictes de recevabilité trouverait sa contrepartie dans la **suppression de la règle de la caducité et l'obligation pour l'assemblée saisie d'apporter, dans un délai raisonnable, une réponse** à la pétition reçue. La mission d'information estime que la procédure devrait reposer sur un contrôle de recevabilité qui pourrait être exercé par le président de l'assemblée saisie, qui transmettrait les pétitions recevables aux commissions permanentes compétentes, à charge pour elles d'examiner la pétition et d'informer les pétitionnaires des suites données.

Au-delà de cette **obligation de donner suite à une pétition qui est adressée à une commission permanente**, il ne semble pas utile de définir *a priori* les types de réponses que la commission pourrait apporter à une pétition. L'intérêt de la procédure réside plutôt dans la variété, voire la combinaison des réponses qu'une commission permanente peut, compte tenu de ses prérogatives actuelles, apporter à une interpellation des citoyens sur un sujet relevant de sa compétence : organiser l'audition d'un ministre ou d'experts, solliciter un débat en séance publique, décider de la création d'une mission d'information ou de l'engagement d'un contrôle, désigner un ou plusieurs rapporteurs pour une communication en commission, susciter une initiative législative, etc.

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.

C. LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM : UNE PRATIQUE EN QUÊTE D'ACCULTURATION

1. Une culture politique française réfractaire au référendum

Procédé de la démocratie directe, le référendum est une **procédure de vote permettant de consulter directement les électeurs** sur une question ou un texte, qui ne sera adopté qu'en cas de réponse positive.

Contrairement aux dispositifs participatifs jusqu'à présent abordés, il emporte un **transfert de responsabilité des représentants vers les citoyens** qui disposent, à travers leurs suffrages, d'un pouvoir décisionnel. En revanche, il est réservé aux seuls citoyens français disposant de leurs droits civiques.

En France, à la différence d'autres pays, la validité du vote et la portée obligatoire de la réponse apportée par les électeurs ne sont pas conditionnées à la réunion d'un quorum d'électeurs¹.

Historiquement associé aux régimes bonapartistes, le référendum a été longtemps absent des constitutions républicaines, avant de connaître une consécration en 1958 à travers l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* » Instaurée au niveau national dès 1958 pour des modifications constitutionnelles ou législatives, le référendum a été consacré en 2003, à l'article 72-1 de la Constitution, au niveau local, complétant ainsi le simple dispositif de consultation des électeurs qui existait alors. Il n'est cependant pas possible sur le plan constitutionnel de provoquer un référendum sur un sujet relevant de l'État, mais ne s'adressant qu'à une partie du corps électoral, comme les électeurs d'une commune, d'un département ou d'une région. Aussi, comme le relevait notre collègue Alain Richard lors de son audition, le scrutin organisé au sujet de la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes n'était-il juridiquement qu'une consultation des électeurs sur une aire territoriale déterminée².

Les modalités restrictives de recours à ce procédé traduisent encore la réticence historique manifestée par les régimes républicains à l'égard de la technique référendaire. M. Jean-Marie Denquin, professeur émérite de droit public, rappelait notamment que le référendum faisait l'objet d'« *un a priori négatif en France en raison d'expériences historiques* »³.

¹ Ainsi, le référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie en 1988 et celui sur la réduction du mandat présidentiel à cinq ans en 2000 ont réuni respectivement 37,40 % et 30,73 % des inscrits.

² Cette procédure est ainsi définie par l'article L. 123-20 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Pour plus de détails, cf. le II de la seconde partie.

³ Audition du 20 décembre 2016. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161219/mi_democratie.html.

D'une part, **l'organisation d'un référendum tant local que national relève en principe de la décision des seuls représentants** : il n'existe donc pas d'initiative populaire, sur le modèle de la Suisse, permettant à un nombre suffisant de citoyens de provoquer l'organisation d'un référendum. En 2008, le constituant a certes introduit, s'agissant du référendum législatif, la possibilité d'une initiative partagée entre représentants et citoyens : un cinquième des membres du Parlement peuvent déposer une proposition de loi qui, si elle recueille le soutien d'au moins un dixième des électeurs, est soumise à référendum, en l'absence d'examen par le Parlement dans le délai d'un an. Toutefois, tout en ouvrant la voie à la participation des citoyens en soutien à une initiative préexistante, il n'a pas remis en cause le pouvoir d'initiative conféré exclusivement aux élus.

L'intérêt de cette procédure et sa complexité ont, au demeurant, été régulièrement critiqués. Lors de l'adoption définitive en 2013 de la loi organique et de la loi portant application de cette nouvelle procédure, notre collègue Jean-Pierre Sueur, alors rapporteur des textes, restait critique : « *En vertu des termes de l'article 11 de la Constitution, il faut remplir tellement de conditions que la mise en œuvre de cette procédure ressemble à un véritable parcours du combattant. C'est pourquoi je me suis permis de parler, selon les jours, de "faux-semblant" ou de "trompe-l'œil" »*¹. D'ailleurs, à ce jour, aucune proposition de loi déposée en vue de l'organisation d'un référendum national n'a été déposée au sein des assemblées parlementaires.

D'autre part, à la différence d'autres États tels que la Suisse, **le référendum n'est pas forcément obligatoire**, y compris pour réviser la Constitution, le Congrès pouvant statuer en lieu et place à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés², sauf pour les propositions de loi constitutionnelles qui requièrent nécessairement un référendum. En matière législative, il demeure également optionnel et doit, en outre, relever du domaine strictement défini à l'article 11 de la Constitution : organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, autorisation à ratifier un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions. Cette disposition constitutionnelle, certes complétée à plusieurs reprises, définit un **domaine d'attribution pour lequel est ouvert le référendum**, là où la plupart des constitutions lui permet d'intervenir dans l'ensemble du champ, sous réserve d'exceptions ponctuelles.

Au final, l'organisation d'un référendum s'impose uniquement, en vertu des articles 53 et 72-4 de la Constitution, lorsqu'il porte sur la cession,

¹ Cf. le compte rendu intégral de la séance du Sénat du 21 novembre 2013 : <https://www.senat.fr/seances/s201311/s20131121/s20131121001.html>.

² Selon la même logique, plutôt que le référendum rendu obligatoire en 2007 pour autoriser la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne, le constituant a permis en 2008 au Parlement d'en décider par la voie du Congrès.

l'échange ou l'adjonction de territoire ou sur l'évolution statutaire des collectivités situées outre-mer.

Ainsi, à la différence d'autres démocraties dont la Suisse constitue l'exemple emblématique, notre pays connaît une **faible tradition référendaire**, dont témoigne le nombre limité de ses occurrences au niveau national comme local.

Les différentes traditions en matière référendaire

Selon l'étude de législation comparée publiée par le Sénat en novembre 2016, deux catégories principales se distinguent parmi les dix États analysés :

- ceux dans lesquels le référendum est une pratique courante, tels la Suisse, la Californie et l'Italie, où le parlementarisme s'accommode d'une forte dose de démocratie directe ;

- et ceux où il n'a qu'un caractère exceptionnel (Suède, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Pays-Bas et Espagne), voire inexistant (Allemagne).

Pays à forte ou à faible tradition référendaire

Forte tradition référendaire			Faible tradition référendaire		
État	Nombre de référendums	Période	État	Nombre de référendums	Période
Suisse	623	1848-2016	Suède	6	1922-2016
Californie	363	1912-2015	Pologne	4	2005-2016
Italie	70	1974-2016	Portugal	3	1975-2016
			Royaume-Uni	3	1973-2016
			Espagne	2	1978-2016
			Pays-Bas	2	2005-2016
			Allemagne	0	1949-2016

Parmi les principales caractéristiques des régimes référendaires à l'aune de la fréquence plus ou moins grande de leur recours, deux tendances se dessinent :

- dans les pays à forte tradition référendaire, cette procédure a une origine populaire et permet l'abrogation d'un texte adopté par le Parlement qui peut être soit une loi, soit une disposition constitutionnelle ;

- dans les pays à faible tradition référendaire, le référendum résulte d'une décision du Parlement ou de l'exécutif, dont la portée est plus limitée ;

- dans l'un et l'autre cas, le référendum consultatif fait figure d'exception dans l'échantillon considéré, puisque seuls les Pays-Bas et l'Espagne l'ont institué.

Source : étude de législation comparée n° 274 - novembre 2016 – Sénat

Ainsi, sur les neuf référendums organisés sous la V^{ème} République, quatre l'ont été entre 1962 et 1969 sous l'impulsion du général de Gaulle, alimentant le reproche d'un usage plébiscitaire du référendum par le chef de l'État. La réponse négative, en 1969, au référendum constitutionnel portant sur le Sénat et la décentralisation, l'a d'ailleurs conduit, conformément à son engagement, à mettre fin immédiatement à son mandat. Depuis lors, le référendum a été essentiellement réservé aux sujets ayant trait à la construction européenne ou à l'évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer.

Au niveau local, le référendum n'a pas rencontré le succès escompté, n'étant utilisé ni par les départements, ni par les régions, mais essentiellement par les communes. Il a même pu y être recouru pour statuer sur des questions revêtant une sensibilité politique particulière mais situées hors de la sphère de compétence de la collectivité territoriale concernée (accueil d'immigrants, construction d'une infrastructure relevant de l'État, réforme institutionnelle, etc.). Dférées par le représentant de l'État au tribunal administratif, ces initiatives ont systématiquement été annulées.

2. Un dispositif à manier et « acclimater » avec prudence

Le cadre juridique strict dans lequel s'inscrit le référendum dans le paysage institutionnel français est moins la cause du faible recours à cet instrument de démocratie directe que le reflet d'une culture politique qui l'aborde avec une extrême prudence, compte tenu de la persistance de son caractère plébiscitaire dans notre pays.

Ce constat tranche avec la situation que la mission d'information a pu observer lors de son déplacement en Suisse, où les votations constituent, au niveau communal, cantonal et fédéral, un procédé régulier de consultation des citoyens. Il a pour corollaire des **procédures permettant d'entremêler délibération parlementaire et recours au référendum**. Contrairement à la situation française, il n'existe pas deux voies alternatives de décision - d'un côté, le référendum, de l'autre, le vote des représentants -, mais une procédure qui lie les deux.

Présentation des votations en Suisse au niveau fédéral

En matière législative, le recours au peuple intervient en aval du processus législatif. Cette procédure se distingue ainsi de la procédure de référendum d'initiative partagée instituée en 2008 à l'article 11 de la Constitution française¹. En effet, les lois fédérales, les arrêtés fédéraux et certains traités internationaux d'une durée indéterminée sont soumis au vote populaire lorsque 50 000 citoyens le demandent. Les signatures à l'appui de la demande de référendum doivent être récoltées dans les cent jours qui suivent la publication de l'acte. En cas de référendum, la majorité des suffrages exprimés au niveau fédéral permet l'adoption du texte soumis au vote.

Le référendum concrétise un droit de veto du peuple sur les décisions des autorités fédérales. Il est un moyen de freiner les modifications proposées par le Parlement ou le Gouvernement en les bloquant ou en les différant. Il constitue surtout une incitation au compromis, seul capable de dissuader de lancer un référendum. Les représentants au niveau fédéral décident donc sous le contrôle du peuple.

En revanche, en matière constitutionnelle, l'initiative appartient au peuple, concurremment avec ses représentants. Pour que l'initiative aboutisse, elle doit recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de dix-huit mois². Pour être définitivement adoptée, toute modification de la Constitution³ requiert la réunion d'une double majorité exprimée par référendum : une majorité des suffrages exprimés au niveau fédéral et une majorité des cantons dans lesquels les votants ont approuvé le projet.

L'initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux, traduisant une orientation ou une intention, ou, plus fréquemment, d'un texte rédigé entièrement. Le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir pour empêcher l'organisation du référendum constitutionnel, ni pour amender l'initiative populaire. Cependant, les autorités peuvent opposer un contre-projet à l'initiative, dans l'espoir que le peuple et les cantons donneront la préférence à ce dernier. Depuis 1987, l'initiative populaire et le contre-projet peuvent être en même temps approuvés, la réponse donnée à la question subsidiaire déterminant lequel des deux textes entrera en vigueur s'ils ont tous deux recueilli la majorité des votes du peuple et des cantons.

L'absence d'initiative populaire en matière législative, couplée à la certitude d'obtenir un référendum en matière constitutionnelle en cas d'initiative populaire, explique le recours au référendum constitutionnel pour des dispositions matériellement législatives.

Source : travaux de la mission d'information

¹ Contrairement au niveau fédéral, certaines constitutions cantonales permettent à un groupe de citoyens d'initier des modifications de la législation.

² Ces conditions sont peu exigeantes au regard de celles de l'article 11 de la Constitution française en matière législative, qui exigent, outre un nombre minimal de parlementaires signataires, un soutien exprimé par plus de 4 millions d'électeurs et recueilli pendant neuf mois.

³ Il en est également de même pour l'adhésion de la Suisse à certaines organisations internationales.

En règle générale, les électeurs suisses sont appelés quatre fois par an à se prononcer sur des questions de politique fédérale. Les objets mis en votation sont au nombre de trois ou quatre en moyenne à chaque échéance, sans compter les textes relevant du niveau cantonal et mis aux voix le même jour. Des associations *ad hoc* se forment régulièrement pour provoquer une votation. S'il n'existe aucun quorum de participation, la participation moyenne aux référendums s'établit entre 40 % et 55 %, ce qui demeure notable compte tenu de la fréquence des scrutins.

Les citoyens suisses ont une appréhension différente, pour ne pas dire radicalement opposée, de l'approche française du référendum. Lors du déplacement de la mission d'information, MM. Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, professeurs de droit public à l'université de Genève, ont témoigné de la variété des sujets sur lesquels les électeurs étaient appelés à voter le même jour, certains d'entre eux ne souhaitant d'ailleurs répondre qu'à certaines questions.

En outre, **l'organisation du référendum s'accompagne d'un effort particulier d'explication et d'échange de la part des autorités publiques.** Dans le canton de Genève, le gouvernement cantonal prépare un fascicule d'explication de la question posée. Le Conseil d'État de Genève ne prend pas directement part au débat, mais peut répondre aux questions posées qui sont parfois suscitées par les représentants eux-mêmes. De même, les élus peuvent participer au processus décisionnel à partir du contre-projet susceptible d'être proposé afin de répondre à une question qu'ils jugent pertinente mais à laquelle la réponse apportée ne leur paraît pas satisfaisante.

Enfin, dans les pays ayant construit une culture du référendum, **les élus ne lient pas leur sort à l'issue du référendum, pas plus que les électeurs ne sont disposés à voter en fonction de considérations liées au contexte politique ou au bilan de l'autorité à l'origine du référendum.** Cette situation est accentuée en Suisse par le fait que certaines votations sont engagées par les citoyens eux-mêmes ou sont obligatoires en vertu de la Constitution fédérale ou de la Constitution du canton. Les professeurs de droit rencontrés par la mission d'information à Genève rappelaient qu'un seul conseiller fédéral – l'équivalent d'un « ministre » au niveau fédéral – avait démissionné, en 1956, après avoir « perdu » un référendum. Par principe, les membres du gouvernement fédéral ou cantonal se maintiennent à leurs fonctions malgré des revers lors des votations.

Les personnes rencontrées en Suisse n'ont pas minoré les difficultés suscitées par l'exercice aussi régulier de la démocratie directe, particulièrement sur des questions complexes. Ainsi, à Genève, deux votations citoyennes ont déjà été organisées sur le tarif des transports publics genevois (TPG) ces dernières années, conduisant à réduire les tarifs applicables. Or, le canton de Genève propose de nouveau un texte pour les augmenter, ce qui a conduit à une nouvelle votation populaire organisée le 21 mai 2017.

Pour autant, **les référendums restent, en Suisse, dédramatisés et non plébiscitaires.** Ils permettent de résoudre par cette voie des conflits qui, en France, prendraient davantage la forme de manifestations populaires. Selon M. Jean-Marc Guinchard, président du Grand Conseil de la République et du canton de Genève, l'élu n'est pas l'oublié de la démocratie directe en Suisse, car **l'initiative citoyenne n'est pas conçue ni perçue comme un déni du travail de l'élu.**

La mission d'information a conscience qu'il serait illusoire de penser transposer en France la pratique suisse, fruit d'une longue tradition politique. L'exemple de ce pays démontre néanmoins qu'il est possible de faire usage du référendum sans entrer en opposition systématique avec la démocratie représentative. La banalisation du référendum en France supposerait que la question posée ne soit pas supplantée par le débat autour de la personne qui l'a posée.

Cette évolution suppose une **acculturation du référendum.** À cet égard, comme l'ont souligné les personnes rencontrées en Suisse par la mission d'information, **l'échelon local demeure le lieu privilégié pour rompre avec la logique faisant du référendum un moment de tension entouré d'une forte dramaturgie politique.** Ce niveau d'expérimentation paraît d'autant plus indiqué qu'il permet un échange plus direct entre les élus et les citoyens en amont du scrutin, pour préparer et expliquer les enjeux en présence et ainsi participer à l'effort pédagogique qui accompagne la consultation référendaire.

Suivant cette logique, la mission d'information suggère d'apporter des ajustements au cadre législatif actuel, qui, sans remettre en cause l'équilibre général de la procédure référendaire locale, serait de nature à faciliter de manière dépassionnée le recours à ce procédé. Elle propose ainsi que soit ouverte la possibilité, comme depuis 2013 pour le référendum national¹, que plusieurs questions puissent être posées le même jour lors d'un référendum local. Comme le relevait M. Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateur de l'association Regards citoyens, « *interroger les citoyens en début de mandat sur plusieurs sujets [...] fait sortir du vote sanction* »².

De même, la mission d'information recommande de lever les restrictions empêchant d'organiser concomitamment un référendum local et une élection. En effet, l'article L.O. 1112-6 du code général des collectivités territoriales interdit à toute collectivité territoriale d'organiser un référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour une élection locale ou nationale ainsi qu'un référendum national. Or, la

¹ Le deuxième alinéa de l'article L. 558-45 du code électoral dispose que « Lorsque plusieurs référendums sont organisés le même jour, il est mis à disposition des électeurs un bulletin de vote imprimé sur papier blanc permettant de répondre à chaque question posée par la réponse "oui" ou "non". »

² Audition du 23 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc9.

multiplicité des scrutins, sur le modèle suisse ou américain, est la meilleure garantie de dissocier les enjeux de manière à ce que le référendum ne devienne pas le « défouloir » pour des revendications et des griefs qui sont étrangers à la question posée.

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.

II. CONCEVOIR ET RÉALISER DES INFRASTRUCTURES : MENER À BIEN DES PROJETS CONCERTÉS

La construction d'une **infrastructure** – lignes de transport, équipements sportifs et culturels, réseaux énergétiques, etc. – constitue une **décision stratégique** pour le développement économique d'un territoire.

Cette décision publique particulière s'inscrit toutefois dans un certain **paradoxe : les blocages persistent malgré le foisonnement de dispositifs *ad hoc* de participation du public**. Parallèlement, le délai des procédures administratives applicables s'allonge, ce qui peut remettre en cause la viabilité des projets.

Comment, dans ce contexte, permettre la construction d'infrastructures en toute légitimité, tout en simplifiant les démarches des maîtres d'ouvrage et en veillant à la protection de l'environnement ?

A. LE DÉVELOPPEMENT DE PROCÉDURES PARTICIPATIVES POUR RENFORCER L'ACCEPTABILITÉ DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

1. La participation du public : un principe ancien, reconnu par l'ensemble des acteurs et récemment modernisé par ordonnance

Depuis la fin des années 1970, les projets d'infrastructure laissent une large place à la **participation du public**.

Dès 1983, la loi Bouchardeau a élargi les enquêtes publiques aux « opérations susceptibles d'affecter l'environnement »¹, alors qu'en 1992, la « circulaire Bianco » a affirmé la nécessité d'un « *débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation* » des lignes ferroviaires à grande vitesse et des autoroutes².

¹ Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

² Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

Par ailleurs, créée par la loi Barnier de 1995¹, la **Commission nationale du débat public (CNDP)** « *veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national* »².

La CNDP, un rôle pivot dans la participation du public

La Commission nationale du débat public (CNDP) est **une autorité administrative indépendante** composée de 25 membres nommés par 19 institutions différentes pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Elle dispose de 7 équivalents temps plein et d'un budget de 2,3 millions d'euros.

Pour garantir la participation du public lors de la conception et de la réalisation des infrastructures de grande ampleur³, la CNDP bénéficie de quatre prérogatives⁴ :

- émettre des **avis et recommandations à caractère général ou méthodologique** de nature à favoriser et à développer cette participation ;
- **conseiller** les autorités publiques et les maîtres d'ouvrage ;
- organiser un **débat public** ou une **concertation préalable** et imposer aux porteurs de projet la réalisation d'**expertises complémentaires** ;
- assurer une mission de **conciliation** en cas de désaccord entre les parties prenantes à un projet.

La CNDP est également compétente pour organiser un débat sur un projet de réforme d'une politique publique présentant un impact environnemental important⁵.

Source : travaux de la mission d'information, d'après la CNDP et le droit en vigueur

Le principe de participation des citoyens aux projets d'infrastructure est reconnu par le **droit international**. La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 impose ainsi que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* »⁶, disposition que rappellent des directives européennes de portée générale et sectorielle⁷.

¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

² Article L. 121-1 du code de l'environnement.

Cf. annexe III pour plus de précisions sur les grandes dates de la démocratie environnementale.

³ Cf. infra pour plus de précisions sur les infrastructures concernées par ces différents dispositifs.

⁴ Articles L. 121-1 à L. 121-2 du code de l'environnement.

⁵ Article L. 121-10 du code de l'environnement.

⁶ Texte international intégré à l'ordre juridique interne par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁷ Cf. notamment la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Sur le plan **constitutionnel**, l'article 7 de la charte de l'environnement affirme le droit pour toute personne, « *dans les conditions et les limites définies par la loi, (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »¹.

Les règles générales de la participation du public sont actuellement synthétisées à **l'article L. 120-1 du code de l'environnement**. Ce dernier précise :

- les objectifs de la participation (contribuer à la légitimité démocratique, préserver un « *environnement sain* », sensibiliser le public, améliorer et diversifier l'information environnementale) ;

- et les droits correspondants (accéder à l'information, solliciter l'organisation d'une procédure participative, disposer de délais raisonnables pour se prononcer, connaître les suites données à ses propositions).

Les porteurs de projet et les élus ont aujourd'hui intégré la nécessité de consulter les citoyens. D'après Brigitte Chalopin, présidente de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE), « *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* »².

Très récemment, le cadre juridique applicable a été profondément revu par **quatre ordonnances publiées entre avril 2016 et janvier 2017**. Ces textes ont visé deux objectifs : encourager la participation du public lors de la phase amont du projet, d'une part, moderniser et simplifier les procédures, d'autre part.

La mission d'information regrette ce recours massif à des ordonnances pour réformer la démocratie environnementale, alors que le Conseil d'État a proposé, dès 2011, une « *loi-code* » sur la participation du public afin d'avoir une vision d'ensemble de ses enjeux et d'en débattre au Parlement³. Faute de mieux, il conviendra d'être particulièrement attentif aux procédures de ratification de ces ordonnances fondamentales pour la conduite des projets d'infrastructure.

¹ À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel censure une disposition relative aux installations classées ne prévoyant aucun mécanisme de participation du public (décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, France nature environnement).

² Audition du mercredi 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc7.

³ « Consulter autrement, participer effectivement », rapport public du Conseil d'État de 2011.

Les ordonnances réformant la démocratie environnementale¹

Ordonnances	Habilitation	Ratification	Principales mesures
Ordonnance « consultations locales » n° 2016-488 du 21 avril 2016	Art. 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	Projets de loi de ratification déposés au Parlement, en attente d'inscription à l'ordre du jour	- Avis des électeurs sur un projet d'infrastructure susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'État
Ordonnance « participation du public » n° 2016-1060 du 3 août 2016			- Élargissement des cas de saisine de la CNDP et de ses prérogatives ; - Généralisation des concertations « code de l'environnement » ; - Création d'un droit d'initiative permettant notamment à 10 000 citoyens de saisir la CNDP - Modernisation de l'enquête publique
Ordonnance « étude d'impact » n° 2016-1058 du 3 août 2016			- Transposition de la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 ² ; - Précisions sur le champ de l'étude d'impact environnementale ; - Obligation de mise à disposition de l'étude d'impact par voie électronique
Ordonnance « autorisation environnementale unique » n° 2017-80 du 26 janvier 2017	Art. 103 de la loi du 6 août 2015 précitée		- Regroupement de onze procédures administratives dans une autorisation unique ; - Généralisation du certificat de projet permettant d'identifier, en amont, les démarches administratives nécessaires pour un projet donné

Source : travaux de la mission d'information

2. La participation du public à toutes les phases du projet

Le droit en vigueur permet au public de participer à toutes les phases de conception et de réalisation d'une infrastructure, en amont comme en aval. Deux procédures transversales tendent, en outre, à surmonter d'éventuels blocages (la consultation locale et la conciliation).

a) La participation en phase amont : examiner l'opportunité du projet

En amont de l'enquête publique, **trois procédures alternatives** permettent de consulter le public sur l'opportunité du projet et les alternatives possibles : le débat public, la concertation « code de l'environnement » et la concertation « code de l'urbanisme ».

Le **débat public**, organisé par une commission particulière du débat public désignée par la CNDP, constitue la procédure la plus exigeante. D'une durée comprise entre quatre et huit mois, elle vise à solliciter l'avis du public sur un projet, un plan ou un programme donné, en particulier grâce à

¹ Cf. annexe IV pour plus de précisions sur le contenu de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 qui traite spécifiquement de la participation du public dans les projets d'infrastructure.

² Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

des réunions publiques. Dans un délai de deux mois à compter de la fin du débat, **le président de la CNDP dresse son bilan, mais n'exprime pas d'avis sur le fond du dossier**, à l'inverse des commissaires-enquêteurs.

À titre d'exemple, un débat public sur le Grand Paris Express s'est tenu entre le 30 septembre 2010 et le 31 janvier 2011. Il a permis l'organisation de 67 réunions publiques, impliqué 20 000 participants et suscité 835 questions écrites. Il a notamment abouti à accroître de 40 à 68 le nombre de gares présentes sur le tracé des nouvelles lignes de métro d'Ile-de-France, ce qui a renforcé l'acceptation du projet par les Franciliens.

En moyenne, six débats publics se tiennent chaque année. Ils impliquent un important travail de préparation et sont suivis, la plupart du temps, d'une **concertation « post-débat public »** qui vise à poursuivre le recueil de l'avis des citoyens jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

La **concertation « code de l'environnement »** est menée, sauf exception, sous l'égide d'un **garant** désigné par la CNDP¹. Elle dure entre quinze jours et trois mois et fait l'objet d'un bilan final établi par le garant dans un délai d'un mois après sa clôture.

Une telle concertation a été menée entre le 18 janvier et le 18 mars 2015 concernant le désenclavement routier du Chablais (Haute-Savoie). Mille habitants ont participé aux cinq réunions publiques organisées, 1 700 contributions écrites ont été recueillies et 20 collectivités territoriales ont adopté une délibération afin d'exprimer leur avis.

Comme le souligne le garant désigné pour suivre ce projet, la concertation a globalement confirmé « *l'attente forte* » des citoyens envers ce projet, mais a également mis en lumière les difficultés d'approvisionnement en eau d'une commune située sur le tracé².

En 2015, six concertations « code de l'environnement » ont été organisées³. L'ordonnance « participation du public » précitée du 3 août 2016 généralise ce type de concertations : elles peuvent désormais être organisées à l'initiative de la CNDP, du maître d'ouvrage mais aussi des citoyens, des collectivités territoriales et du monde associatif (*Cf. infra*).

La **concertation « code de l'urbanisme »** est une procédure plus souple : elle est organisée par le maître d'ouvrage, sans contrôle de la CNDP, la loi fixant uniquement quelques objectifs généraux (accès du public aux informations pendant une « *durée suffisante et selon des moyens adaptés* », enregistrement des observations recueillies, etc.).

¹ Par exception, le maître d'ouvrage peut mener lui-même cette concertation lorsque le coût du projet est inférieur à 150 millions d'euros (*Cf. infra*).

² CNDP, Bilan de la concertation relative au désenclavement du Chablais, juin 2016.

³ *Cf. annexe V pour la liste des débats publics et des concertations organisés en 2015.*

Consultation en phase amont : les quatre cas de figure possibles

Depuis l'ordonnance « *participation du public* » précitée du 3 août 2016, quatre cas de figure sont possibles lors de la phase amont d'un projet d'infrastructure¹ :

- le montant du projet dépasse **300 millions d'euros** ou la procédure concerne un plan ou un programme de niveau national². **La CNDP est obligatoirement saisie** et peut décider d'organiser un **débat public** ou une **concertation « code de l'environnement »** ;

- le montant du projet est compris **entre 150 et 300 millions d'euros**. **La CNDP peut être saisie** par le maître d'ouvrage, 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne, dix parlementaires, une collectivité territoriale ou une association environnementale. Elle peut décider, comme dans le premier cas, d'organiser un **débat public** ou une **concertation « code de l'environnement »** ;

- le projet coûte **moins de 150 millions d'euros** mais est soumis à **étude d'impact** car il aura « *une incidence notable sur l'environnement* »³. Le maître d'ouvrage a la **possibilité** d'organiser une **concertation « code de l'environnement »**⁴. S'il ne l'organise pas, cette consultation peut se dérouler, avec l'accord du préfet, à la demande de 20 % de la population des communes concernées par le projet, de 10 % de la population des départements et régions, d'une collectivité territoriale ou des associations environnementales⁵ ;

- le projet de travaux ou d'aménagement est soumis à **permis de construire**. Le maître d'ouvrage a **l'obligation** (zones d'aménagement concerté, opérations de renouvellement urbain, etc.) **ou la faculté** (autres projets de travaux ou d'aménagements situés dans une zone couverte par un document d'urbanisme) **d'organiser une concertation « code de l'urbanisme »**.

Source : travaux de la mission d'information, d'après le droit en vigueur

¹ Actuels articles L. 121-8, L. 121-15-1, L. 121-17 à L. 121-19 du code de l'environnement et articles L. 103-2 et L. 300-2 du code de l'urbanisme.

² Tels que le schéma national des infrastructures de transport ou la programmation pluriannuelle de l'énergie. Par dérogation, les documents d'urbanisme, qui font l'objet de procédures de concertation spécifiques, n'entrent pas dans le champ de compétence de la CNDP.

³ À l'inverse, la concertation « code de l'environnement » n'est pas prévue pour les projets de moins de 150 millions d'euros et non soumis à étude d'impact. Ces projets peuvent toutefois faire l'objet d'une concertation « code de l'urbanisme ».

⁴ Cette concertation préalable est organisée selon des modalités librement fixées par le maître d'ouvrage ou en reprenant les procédures mises en œuvre par la CNDP. Dans cette dernière hypothèse, le maître d'ouvrage sollicite la désignation d'un garant par la CNDP.

⁵ Ces différents acteurs sont informés du projet par la publication d'une « déclaration d'intention » du maître d'ouvrage décrivant les caractéristiques de l'infrastructure et les zones géographiques impactées. Sont exemptés de cette déclaration les projets sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant est inférieur à 10 millions d'euros hors taxes et les opérations sous maîtrise d'ouvrage privée bénéficiant d'une subvention publique inférieure à cette même somme.

b) La participation en phase aval : examiner les modalités de réalisation du projet

En aval, deux procédures alternatives sont prévues : l'enquête publique et la participation par voie électronique. **En théorie, elles ne portent que sur les modalités concrètes de réalisation du projet, les questions relatives à son opportunité ayant été tranchées lors de la phase amont.**

Organisée sous l'égide d'un commissaire-enquêteur¹, **l'enquête publique** concerne deux hypothèses :

- les « *décisions susceptibles d'affecter l'environnement* », l'enquête est alors organisée sur la base des articles L. 123-1 à L. 123-19-8 du code de l'environnement ;

- les décisions d'**expropriation** pour lesquelles l'enquête est régie par les articles L. 110-1 à L. 112-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'enquête publique permet de consulter les citoyens à partir d'un dossier d'enquête comprenant, notamment, le bilan de la phase amont de consultation et l'étude d'impact environnementale. D'une durée minimale de 30 jours², elle se conclut par la remise du **rapport du commissaire-enquêteur** présentant le déroulement de la procédure, les questions soulevées par le public et un **avis sur le fond** du dossier.

L'avis du commissaire-enquêteur peut être favorable, favorable avec réserve ou défavorable. Il ne lie ni l'autorité publique ni le maître d'ouvrage. Une collectivité territoriale dont le projet a reçu un avis défavorable doit toutefois adopter une nouvelle délibération afin de réitérer sa volonté de concevoir et réaliser l'infrastructure.

En 2016, 4 348 enquêtes publiques ont été menées, sous l'égide d'environ 3 700 commissaires-enquêteurs.

En l'absence d'enquête publique, une **participation du public par voie électronique** est organisée par l'autorité publique. Sont notamment concernés par ce dispositif les zones d'aménagement concerté, les « *projets de caractère temporaire ou de faible importance* », etc³.

Cette procédure est relativement souple, le code de l'environnement précisant uniquement le contenu du dossier, la durée minimale de la consultation (30 jours, comme l'enquête publique) et l'obligation, pour le public, de déposer ses observations par voie électronique.

¹ Le commissaire-enquêteur est désigné par une commission dirigée par le président du tribunal administratif.

² Cette durée minimale peut toutefois être réduite à 15 jours pour les projets, plans et programmes ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact environnementale.

³ Articles L. 123-19 et L. 123-2 du code de l'environnement.

Parallèlement à ces procédures d'ordre législatif, les maîtres d'ouvrage peuvent mener des **démarches participatives sur la base du volontariat**, en particulier lors de la phase « chantier »¹.

c) Des procédures transversales pour surmonter les blocages

Les ordonnances n° 2016-488 du 21 avril 2016 et n° 2016-1060 du 3 août 2016 ont créé deux procédures pour surmonter d'éventuels blocages : la consultation locale, d'une part, et la conciliation de la CNDP, d'autre part.

Comme indiqué précédemment, la **consultation locale** vise à interroger les électeurs sur un projet d'infrastructure susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'État. Ce dernier n'est pas lié par le résultat de la consultation².

Un premier scrutin a été organisé le 26 juin 2016 sur le projet d'aéroport à Notre-Dames-des-Landes (Loire-Atlantique). Malgré un vote en faveur de cette opération³, les travaux n'ont pas repris.

La **conciliation de la CNDP** tend, quant à elle, à renouer le dialogue entre les parties prenantes « *en cas de risque de conflits ou de différends* ». Elle est menée avec l'accord du maître d'ouvrage et des associations environnementales⁴.

La CNDP n'a pas encore été saisie d'une telle demande de conciliation.

B. DES BLOCAGES PERSISTANTS ET UNE LÉGISLATION COMPLEXE PARTICIPANT À L'ALLONGEMENT DES DÉLAIS

1. La persistance de blocages et des délais importants

Des projets d'infrastructure récents démontrent la **persistance de blocages** : l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique), le barrage de Sivens (Tarn), le centre de loisirs et le village de vacances de Roybon (Isère), etc. Comme indiqué précédemment, ces conflits connaissent une **intensité renouvelée**, notamment avec l'apparition de « *zones à défendre* » (**ZAD**) et les enjeux qu'elles impliquent en termes de maintien de l'ordre public.

Comme le souligne notre collègue Alain Richard, « *l'émergence d'oppositions vives et persistantes à des projets d'importance et d'enjeu divers témoigne des difficultés que peut rencontrer le dialogue environnemental dans des cas certes limités mais très souvent symboliques* »⁵.

¹ À titre d'exemple, la Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du Grand Paris Express, a mis en place des comités de suivi des travaux associant les représentants des riverains et des commerçants.

² Articles L. 123-20 à L. 123-33 du code de l'environnement.

³ Avec un taux de participation s'élevant à 51,08 %.

⁴ Articles L. 121-2 et R. 121-18 du code de l'environnement.

⁵ « Démocratie environnementale : débattre et décider », rapport rédigé au nom de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, juin 2015, p. 9.

Parallèlement, **les délais de conception et de réalisation des infrastructures restent importants.**

D'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)¹, « 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 ». Pour les **projets routiers**, « 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 ». De même, d'après RTE, il faut **cinq à dix ans** pour créer une **liaison de transport d'électricité**, alors que les travaux ne durent, en eux-mêmes, que dix à douze mois². Ces ordres de grandeur sont confirmés par les vingt exemples examinés par votre rapporteur au sein de l'annexe VI du présent rapport.

Or, comme l'a souligné M. Christian Leyrit, président de la CNDP, lors de son audition par la mission d'information, **ces délais remettent parfois en cause la viabilité du projet**, car « il arrive fréquemment que les besoins évoluent fortement pendant cette période, ce qui peut conduire, in fine, à des réalisations surdimensionnées ou inadaptées »³. Ils **fragilisent également l'opération sur les plans juridique** – un nouveau débat public devant être organisé lorsque l'enquête publique n'intervient pas dans les huit ans⁴ – **et économique** – les établissements bancaires hésitant à prendre part aux projets trop incertains. De même, l'avis des riverains est susceptible d'évoluer au fil des ans, ce qui peut fragiliser les concertations déjà menées.

La longueur des délais de réalisation des infrastructures n'est pas un problème propre à la France : aux Pays-Bas, ces délais dépassent onze ans⁵, au Canada, un plan d'accélération des procédures intitulé « *Emplois, croissance et prospérité à long terme* » a été lancé en 2012, etc.

De même, plusieurs facteurs doivent être pris en compte comme **l'évolution des choix politiques** ou encore la **difficulté à sécuriser le financement des projets**, notamment démontrée par la commission « *Mobilité 21* » présidée par M. Philippe Duron, député en mission, en 2013⁶.

¹ Audition de M. Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la DGITM, du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc2.

² Audition conjointe des entreprises du mercredi 8 mars 2017, intervention de Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de RTE Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc4.

³ Audition de M. Christian Leyrit, président de la CNDP, du mercredi 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc6.

⁴ Article L. 121-12 du code de l'environnement. Cette « durée de validité » du débat public a été augmentée de cinq à huit ans par l'ordonnance précitée n° 2016-1060 du 3 août 2016.

⁵ Résultat de la commission Elverding, à partir de l'examen de 120 projets réalisés aux Pays-Bas entre 1998 et 2007.

⁶ « Pour un schéma national de mobilité durable », rapport remis au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, 27 juin 2013.

Force est pourtant de constater que **la complexification de la norme ralentit la réalisation des projets et remet en cause leur sécurité juridique.**

2. La sédimentation des règles applicables

Sans remettre à plat le droit en vigueur, les quatre ordonnances de 2016 et 2017 relatives à la démocratie environnementale ont participé à cette sédimentation des procédures. Elles laissent subsister, comme l'observe M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État, « *une très grande juxtaposition des outils* » et n'ont « *pas totalement abouti dans le sens de la simplification* »¹. **Les procédures de participation en amont ont ainsi été considérablement renforcées** – notamment avec la généralisation des concertations préalables – **sans que les procédures en aval n'aient été assouplies**. De même, le périmètre des acteurs concernés (CNDP, garants, commissaires-enquêteurs, etc.) reste illisible pour les porteurs de projet.

Lors des auditions de la mission d'information, il est fréquemment apparu que **l'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme était complexe** et créait d'importantes difficultés d'interprétation. À titre d'exemple, la création d'une ligne à grande vitesse implique l'organisation d'une concertation « code de l'environnement » alors que la construction des gares relève de la concertation « code de l'urbanisme ».

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les exigences de participation du public s'inscrivent dans une procédure par ailleurs très contraignante. Ainsi, outre les démarches participatives, **un même projet peut nécessiter jusqu'à trente-sept démarches administratives différentes**, malgré les simplifications induites par l'autorisation environnementale unique².

Enfin, des **recours** peuvent être déposés sur l'ensemble de ces actes, le professeur émérite Yves Jegouzo observant ainsi une « *prolifération d'un contentieux favorisé par la complexité des procédures* »³. Dans l'exemple de l'élargissement de l'autoroute A85 entre Tours et Vierzon, un citoyen a successivement attaqué les dix-sept actes faisant grief⁴.

Le risque contentieux semble toutefois avoir été intégré par les porteurs de projet, qui, lors de leurs auditions devant la mission d'information, n'ont exprimé que peu d'inquiétudes à ce sujet.

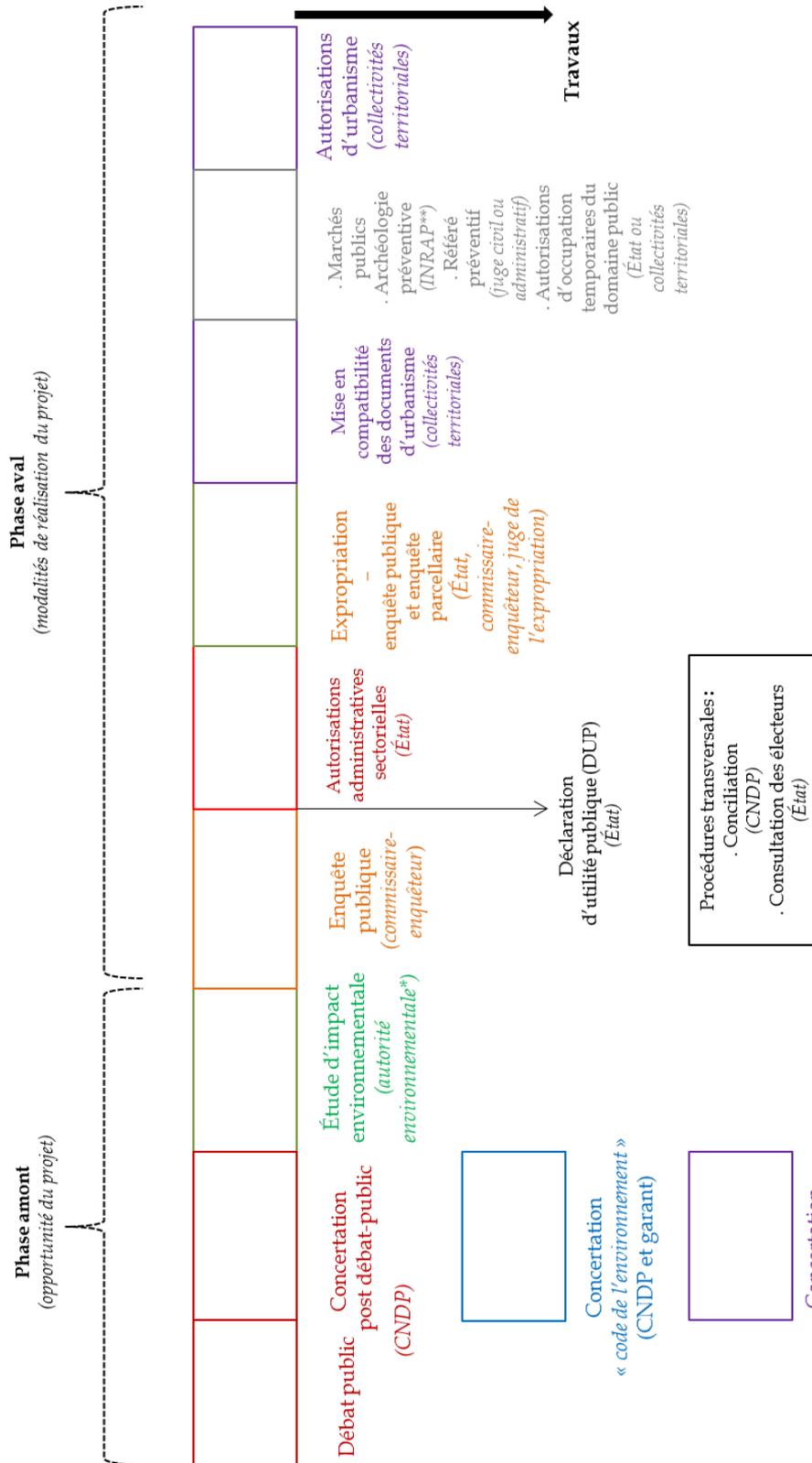
¹ Audition du 8 mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc3.

² Cf. l'annexe VII pour une liste indicative de ces démarches administratives.

³ « La démocratie participative en question », *Actualité juridique : droit administratif (AJDA)*, 2014, p. 2385.

⁴ Audition du 8 mars 2017, intervention de Mme Nathalie Boivin, directeur juridique de Vinci autoroutes Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc4.

Les différentes procédures applicables pour un même projet



* En France, cette autorité est exercée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

** Institut national de recherches archéologiques préventives

3. Des outils participatifs aux coûts non négligeables et connaissant une difficulté d'appropriation

Bien que variables, les coûts de mise en œuvre des outils participatifs ne sont pas neutres : ils **peuvent atteindre 1,25 million d'euros pour un projet d'infrastructure de grande ampleur.**

Coût des dispositifs participatifs (*estimations*)

Procédures	Coûts	Sources
Débat public et concertation post-débat public Ou Concertation « code de l'environnement »	Entre 500 000 et 1 millions d'euros Entre 50 000 et 600 000 euros	CNDP Évaluation de la mission d'information
Préparation du dossier de l'enquête publique (<i>étude d'impact incluse</i>)	Jusqu'à 200 000 euros	Vinci autoroutes
Indemnisation du commissaire-enquêteur	Entre 1 500 et 2 000 euros	Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE)
Publicité relative à l'organisation de l'enquête publique	3 000 euros	

Source : travaux de la mission d'information, d'après ses auditions

Prendre en compte les remarques des citoyens au cours de la phase de consultation représente également un coût. Pour un réseau de transport d'électricité, ces dépenses supplémentaires seraient par exemple comprises entre 5 et 10 % du projet (modification du tracé, travail sur l'esthétique des pylônes, etc.)¹.

Parallèlement, les citoyens rencontrent des **difficultés à s'approprier ces outils participatifs**. La **confusion entre les phases amont et aval** est fréquente : l'enquête publique sert souvent à contester l'opportunité d'un projet alors que cette question a déjà été tranchée lors du débat public ou de la concertation préalable.

De même, les **informations délivrées au public** sont d'une **complexité extrême** : les dossiers d'enquête publique peuvent par exemple

¹ Audition du 8 mars 2012, intervention de Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de RTE. Cf. compte rendu de l'audition du 8 mars 2017 : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html.

comporter jusqu'à 11 000 pages et peser 80 kilos¹. **Le public, noyé dans des détails techniques, perd de vue le sens et les finalités du projet.** Le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme sont ainsi devenus l'apanage de spécialistes, alors qu'ils nous concernent tous.

Le **profil des participants** reste, enfin, **peu diversifié**. D'après Mme Bénédicte Delaunay, professeur des universités, « *il y a surtout des retraités et des militants associatifs [...], mais peu de citoyens ordinaires ; ces derniers sont rarement motivés par un intérêt purement civique, mais plutôt par un intérêt privé, qu'il s'agisse des habitants proches ou des propriétaires concernés par l'opération ou les expropriations* »². M. Christian Leyrit, président de la CNDP, admet d'ailleurs que la moyenne d'âge dans les réunions publiques est « *relativement importante* » et que le profil des participants est « *plutôt masculin et de catégories socioprofessionnelles élevées* »³.

C. DES PERSPECTIVES DE SIMPLIFICATION POUR FAVORISER LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURE ET SÉCURISER LES MAÎTRES D'OUVRAGE

Bien que conscients des limites des procédures en vigueur, les services de l'État, les élus locaux et les porteurs de projet privilégient une **stabilisation du droit** et l'évaluation, à moyen terme, de l'impact concret des quatre ordonnances de 2016 et de 2017.

Ce constat initial n'empêche pas, d'une part, d'envisager une évolution des pratiques et une unification des procédures à long terme et, d'autre part, de proposer quelques ajustements techniques à court terme.

1. L'évolution des pratiques : pour une maîtrise d'ouvrage forte et des outils participatifs plus accessibles

a) Une maîtrise d'ouvrage forte et épaulée par les services de l'État

La mission d'information observe une **forte dilution des responsabilités** lors de la conception et de la réalisation des infrastructures.

En l'état, il est difficile de déterminer les structures responsables de la bonne conduite d'un projet : le maître d'ouvrage – qui détermine le programme et le calendrier –, l'État et les collectivités territoriales – qui jouent un rôle clef dans l'instruction du dossier –, l'entreprise en charge des travaux, le gestionnaire de l'infrastructure, les financeurs...

¹ Audition du 22 février 2017, intervention de M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la compagnie nationale des commissaires-enquêteurs. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html.

² « De l'enquête publique au débat public. La consultation des personnes intéressées », *Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, février 2011.

³ Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc6.

Sur le terrain, **les citoyens ne sont plus en mesure d'identifier leurs interlocuteurs**, ce qui nuit sensiblement à la réussite des projets.

Parallèlement, les **maîtrises d'ouvrage** sont très **hétérogènes** : elles sont « *parfois désarçonnées face à la complexité des projets* », certaines n'ayant « *pas d'expérience ou très peu* »¹.

Dans beaucoup de territoires, **l'appui des services de l'État** a été **fragilisé** et la mission d'ingénierie confiée à des cabinets de conseil privés qui sont rémunérés par les maîtres d'ouvrage. Comme le souligne M. Yves Verilhac, directeur général de la Ligue de protection des oiseaux, les moyens humains et financiers garantissant « *les capacités d'intervention, d'analyse des dossiers et de contrôle de l'administration française de l'environnement* » sont « *sans cesse réduits* »².

« **L'État accompagnateur** » et porteur de projet a laissé place à un « **État contrôleur** », qui s'assure scrupuleusement du respect des procédures, sans suffisamment orienter les porteurs de projet dans le « labyrinthe administratif » précédemment décrit.

La **transversalité des services de l'État** demeure également **insuffisante**, ce qui complique la tâche des maîtres d'ouvrage. D'après un récent rapport d'inspection, « *l'organisation de l'État en mode projet constitue une réalité encore diverse* »³ et le nombre de services concernés reste important⁴. Concrètement, « *un certain nombre de services déconcentrés [...] ne s'inscrivent pas dans une organisation en mode projet et ont des difficultés à apporter pleinement leur contribution dans les délais [...], ce qui est de nature à désorganiser l'action coordonnée de l'État pour la bonne fin des dossiers* »⁵.

La mise en œuvre de **l'autorisation environnementale unique** à compter du 1^{er} mars 2017 constitue, en ce sens, une **opportunité à saisir** : elle contraint les services de l'État à davantage se coordonner pour respecter le délai d'instruction fixé à neuf mois par l'ordonnance précitée n° 2017-80 du 26 janvier 2017.

Face à ces difficultés **les maîtrises d'ouvrage doivent être renforcées**, notamment en diffusant parmi elles une véritable culture de la participation (Cf. *infra*).

¹ Audition du 8 mars 2017, intervention de Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable (CGDD). Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html.

² Contribution écrite transmise à la mission d'information le lundi 27 mars 2017.

³ « Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental », décembre 2015, p. 6.

⁴ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale des affaires culturelles (DRAC), direction départementale des territoires (DDT), missions inter-services de l'eau et de la nature, conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), conseil national de la protection de la nature, etc.

⁵ « Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental », op.cit., p. 6 et 59.

La mission d'information soutient, en outre, le **recours à des législations *ad hoc*** permettant de prendre en compte les caractéristiques propres aux **projets les plus stratégiques** et de donner des compétences spécifiques aux collectivités territoriales ou à l'État.

L'exemple du **Grand Paris Express** démontre, en effet, l'efficacité de ce type de dispositifs : créée par la loi du 3 juin 2010¹, la Société du Grand Paris est aujourd'hui un maître d'ouvrage clairement identifié et bénéficiant de compétences spécifiques pour mener à bien ce projet ferroviaire de plus de 22 milliards d'euros.

L'exemple d'une maîtrise d'ouvrage forte : la Société du Grand Paris

Le projet du Grand Paris Express vise à créer **200 kilomètres de nouvelles lignes de métro, 68 gares interconnectées et 6 sites de maintenance** en Île-de-France. Sa mise en service sera échelonnée entre 2022 et 2030. Cette opération implique l'évacuation de 43 millions de tonnes de déblais, l'intervention parallèle de 25 tunneliers et l'acquisition de 15 000 parcelles.

La loi précitée du 3 juin 2010 a créé un **régime juridique propre** pour ce « *projet urbain, social et économique d'intérêt national* », notamment au regard de « *l'importance fonctionnelle et politique du futur schéma de transport pour la région capitale* » et de « *l'ampleur des investissements et des financements à mobiliser* »².

La maîtrise d'ouvrage a été confiée à un **établissement public *ad hoc*, la Société du Grand Paris**, qui compte aujourd'hui 260 équivalents temps plein et est dotée de **compétences exorbitantes du droit commun**. À titre d'exemple, la Société du Grand Paris réalise des opérations d'aménagement ou de construction dans le périmètre des gares, recourt plus facilement à des marchés publics globaux et exploite directement des réseaux de communications électroniques³.

Dans la même logique, la loi du 3 juin 2010 a institué un **mode de financement spécifique** au Grand Paris Express en créant une nouvelle taxe d'équipement spécialement affectée à la Société du Grand Paris⁴.

Enfin, le législateur a apporté des **solutions concrètes aux difficultés rencontrées pendant l'opération**. À titre d'exemple, il a prévu l'établissement de servitudes en tréfonds pour éviter les procédures plus complexes d'expropriation⁵ ainsi qu'une « *validation législative* » pour prévenir tout recours contre les ruptures de charge en gare de Saint-Denis Pleyel⁶.

Source : travaux de la mission d'information, d'après ses auditions et le droit en vigueur

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² Rapport n° 366 (2009-2010) fait par M. Jean-Pierre Fourcade, au nom de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif au Grand Paris, p. 29.

³ Articles 7 et 17 de la loi précitée n° 2010-597 du 3 juin 2010.

⁴ Article 1609 G du code général des impôts.

⁵ Article 52 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁶ Article 57 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Dans le même esprit, les Danois ont recours à des législations spécifiques pour la construction d'infrastructures, comme le démontrent les exemples du tunnel immergé Danemark-Allemagne et la création de cinquante nouvelles gares de métro à Copenhague¹.

L'État doit également repenser son appui aux maîtres d'ouvrage. En parallèle des problématiques liées aux moyens financiers et humains des services déconcentrés, le rapport d'inspection précité propose la mise en œuvre de deux mesures² :

- **généraliser les échanges préalables entre la maîtrise d'ouvrage, d'une part, et les services de l'État, d'autre part ;**

- **désigner, au sein de l'administration préfectorale, un « chef de projet légitime vis-à-vis de l'ensemble des acteurs »,** qui serait à la fois l'interlocuteur unique du maître d'ouvrage et le coordinateur des services instructeurs.

Une maîtrise d'ouvrage forte suppose, enfin, d'établir un dialogue constant avec les **élus locaux**, sur lesquels « *la mobilisation du public et le partage du diagnostic reposent en grande partie* » selon Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de RTE³.

Dans l'exemple du Grand Paris Express, une cellule des relations territoriales, directement rattachée au président du directoire, est spécialement chargée d'échanger avec les élus locaux sur le projet en lui-même et sur ses conséquences pour les collectivités territoriales. La mission d'information a pu constater l'efficacité de cette coopération lors de son déplacement à la gare de Clamart (Hauts-de-Seine) le 7 mars 2017.

b) Le renforcement de la culture de la participation

Les maîtres d'ouvrage, comme les citoyens, doivent encore **s'approprier les dispositifs participatifs** prévus par le droit en vigueur.

Comme l'écrit notre collègue Alain Richard, « *accepter la conflictualité comme un symptôme de divergences est l'un des axes du changement souhaitable des pratiques* »⁴. **La consultation du public n'est pas susceptible de lever toutes les oppositions observées contre une infrastructure**, notamment au regard des intérêts personnels lésés. **Elle permet, toutefois, d'identifier les principaux points de blocage, de les traiter le plus en amont possible et**

¹ Exemples examinés par la mission d'information lors de son déplacement au Danemark les 30 et 31 mars 2017. Cf. également les annexes VIII et IX pour des comparaisons internationales.

² « Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental », op. cit., p. 25 et 61.

³ Audition conjointe des entreprises du mercredi 8 mars 2017, intervention de Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de RTE. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc4.

⁴ « Démocratie environnementale : débattre et décider », op.cit., p. 10.

d'éviter la cristallisation des tensions ainsi que l'agrégation d'oppositions au projet.

Ces procédures de concertation ne réussissent, par ailleurs, qu'en faisant un retour aux participants : sans faire droit à toutes les demandes, il paraît essentiel de répondre aux questions posées par le public et d'expliquer les choix opérés par la maîtrise d'ouvrage entre les différentes alternatives possibles.

La mission d'information recommande, en ce sens, **d'ajouter des modules « organisation et gestion de la participation du public » dans les formations d'ingénieurs et de cadres administratifs.**

Il s'agit, ensuite, de développer une véritable **pédagogie de la participation**. Publiée en octobre 2016 par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, la **charte de la participation du public** constitue une première étape. Elle permet de structurer la consultation des citoyens autour de quatre axes : **un cadre clair** (définition de l'objet du débat et des modalités de la réédition de comptes), **un esprit constructif** (acceptation des divergences et loyauté des participants), **une recherche de la mobilisation de tous** (inclusion de toutes les parties prenantes et égalité entre tous les participants) **et un encouragement au pouvoir d'initiative des citoyens** (examen des projets alternatifs et des demandes de contre-expertises).

De même, établir un véritable **diagnostic partagé** au sujet d'un projet d'infrastructure nécessite de **diversifier les outils de la participation** en développant, en parallèle des réunions publiques, des instruments plus innovants comme les ateliers participatifs, les « débats mobiles » dans les gares ou les centres commerciaux, les rencontres en entreprise, les consultations en ligne, etc.

D'ores et déjà entamée par la CNDP, cette démarche de « panachage » des outils participatifs rejoint d'ailleurs les préconisations de la mission d'information concernant, plus largement, le renforcement de la concertation dans la prise de décision publique.

La diversification des outils du débat public : l'exemple de la troisième ligne de métro de Toulouse¹

Ce projet vise à créer une **ligne de métro entre le nord-ouest** (Colomiers) **et le sud-est** (Labège) **de l'agglomération toulousaine**. D'une longueur de **28 kilomètres** et d'un coût prévisionnel de 1,7 milliard d'euros, cette ligne aura pour objectif d'accueillir 200 000 voyageurs quotidiens à compter de 2024.

Un **débat public** a été mené par la CNDP du 12 septembre au 17 décembre 2016. Comme le souligne le président de la commission nationale, Christian Leyrit, « *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* »².

En complément, la CNDP a eu recours à d'**autres moyens d'expression** comme :

- 16 « *débats mobiles* » ayant donné lieu à 357 contributions écrites ;
- 6 rencontres en entreprise, auxquelles ont participé 275 salariés ;
- 4 rencontres à l'université et 26 auditions publiques d'experts ;
- l'ouverture d'un site internet (21 226 visiteurs, 315 questions), de comptes Twitter (836 abonnés) et Facebook (475 mentions « *j'aime* »).

Pour la première fois lors d'un débat public, un « **dialogue 3 D** » a été organisé. Ainsi, 81 personnes ont été recrutées avec l'aide d'un institut de sondage. Issues de trois zones géographiques plus ou moins éloignées de la future ligne de métro, elles ont pu donner leur avis sur le projet. Après une présentation par le maître d'ouvrage et un débat global sur l'infrastructure, les participants ont rempli un questionnaire relatif aux principaux objectifs du projet (réduction des embouteillages, lutte contre l'étalement urbain, desserte de l'aéroport, etc.).

Conformément au droit en vigueur, **la CNDP ne s'est pas prononcée sur le fond du dossier**. À l'issue du débat public, elle s'est bornée à formuler **cinq recommandations d'ordre méthodologique** : partager le portage politique du projet, bien articuler les concertations à venir, prolonger la dynamique de participation, libérer des données importantes et étudier les alternatives à travers la mise en place d'un conseil scientifique.

Source : travaux de la mission d'information, d'après la CNDP

La mission d'information appelle, enfin, à **rendre plus accessibles les informations délivrées au public**. Pour reprendre les mots de notre collègue Alain Richard, il s'agit de « *développer des canaux d'information grand*

¹ Les chiffres mentionnés dans cet encadré sont issus du bilan du débat public organisé pour ce projet et publié le 16 février 2017 par la CNDP.

² Audition du 22 février 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html#toc6.

public sur les projets en cours, permettant de sortir le dialogue participatif du cercle restreint où il se déroule trop souvent »¹.

À titre d'exemple, le **contenu du dossier** d'enquête publique – précisé à l'article R. 123-8 du code de l'environnement – devrait être **simplifié** et l'insertion d'un **résumé non technique** généralisée, afin de rappeler le sens du projet aux participants².

De même, **un site internet unique pourrait être créé, comme dans l'exemple canadien**³, **pour regrouper en *open data* le calendrier et les principaux documents des procédures de participation** (cadre et bilan du débat public, étude d'impact environnementale, dossier d'enquête publique, etc.).

À partir de ce site, une application informatique pourrait également permettre d'informer les citoyens de l'organisation d'une procédure de participation à proximité de leur domicile.

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*.

2. Une évolution de long terme : envisager une procédure continue de consultation du public sous l'égide d'un garant

La majorité des personnes entendues en audition déplore la complexité et l'empilement des procédures de consultation du public. Pourtant, comme indiqué précédemment, **peu proposent des simplifications d'ordre structurel ou un changement de modèle**, principalement car ils attendent, à ce stade, une stabilisation du droit applicable. À titre d'exemple, l'enquête publique, dont la suppression a été débattue par la commission présidée par notre collègue Alain Richard, est considérée comme une procédure « *bien identifiée par le public, (...) un véritable outil d'information et de recueil d'opinions* »⁴.

À long terme, la mission d'information propose d'**envisager**, pour les projets entrant dans le champ de la CNDP, **une procédure continue**

¹ « Démocratie environnementale : débattre et décider », op.cit., p. 15.

² *Alors, qu'en l'état du droit, le résumé non technique se limite à synthétiser l'étude d'impact environnementale, document qui ne constitue qu'une partie du dossier d'enquête.*

³ *Au Canada, les consultations en cours sont disponibles sur le « registre canadien d'évaluation environnementale » et, plus précisément, à l'adresse suivante : www.ceaa-acee.gc.ca.*

⁴ *Audition du 22 février 2017, intervention de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la compagnie nationale des commissaires-enquêteurs. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/mi_democratie.html.*

couvrant toutes les phases du projet et regroupant les séquences en vigueur (débat public, concertation, enquête publique, expropriation).

La mission d'information rejoint ainsi le professeur émérite Yves Jegouzo, selon lequel « *la multiplicité des instances qui interviennent dans ces processus [...] conduit [...] à se demander si un travail d'unification des procédures ne donnerait pas plus de lisibilité et d'efficacité à la participation du public* »¹.

Concrètement, un **garant** serait désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP) dès le début du projet de conception et de réalisation d'une infrastructure.

Ce garant organiserait les procédures visant à analyser l'opportunité du projet (le débat public ou la concertation « code de l'environnement », puis les dispositifs plus légers de post-débat public ou de post-concertation). Il serait **ensuite chargé de veiller à l'examen des modalités de réalisation de l'ouvrage et de ses conséquences sur les riverains** (enquêtes publiques environnementales ou relatives aux expropriations, participation du public par voie électronique, etc.).

Le garant se bornerait à garantir le bon déroulement de ces consultations et ne prendrait pas position sur le fond du dossier, comme le prévoit l'actuel article L. 121-1-1 du code de l'environnement.

S'il modifierait substantiellement les procédures en vigueur, ce *continuum* dans les démarches de participation du public présenterait **trois avantages**.

En premier lieu, il **simplifierait les procédures, le garant assurant la cohérence de l'ensemble des débats** : les risques de confusions entre les étapes amont (examen de l'opportunité du projet) et aval (examen de ses modalités de réalisation) seraient réduits, tout comme la nécessité de demander plusieurs fois un même document aux porteurs de projet. À l'heure actuelle, les enquêtes publiques se transforment souvent en « second round » de concertation du public, voire en « procédure d'appel » de la concertation, ce qui ne correspond pourtant pas à leurs objectifs.

En pratique, l'orientation proposée par votre mission d'information permettrait de supprimer toute rupture entre la phase amont, actuellement supervisée par la CNDP, et la phase aval, dont une partie seulement (les enquêtes publiques) relève des commissaires-enquêteurs.

Cet effort de simplification bénéficierait aux maîtres d'ouvrage, mais aussi aux citoyens, le garant pouvant les orienter à toutes les étapes du projet. Il faciliterait également la création d'un site internet unique regroupant le calendrier et les documents des procédures de participation².

¹ « La démocratie participative en question », op. cit.

² Site dont la création est souhaitée par la mission d'information (Cf. supra).

En deuxième lieu, ce *continuum* permettrait de **mieux gérer les « temps faibles » de la participation du public**. En effet, en l'état du droit, un délai important peut séparer la phase amont de la phase aval. À titre d'exemple, pour le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)¹, « 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 », comme l'indique François Tainturier, directeur du design du réseau à SNCF réseau².

En dernier lieu, l'évolution de long terme proposée par la mission d'information permettrait de **clarifier la responsabilité de chacun des acteurs**.

Les **fonctions de garants** semblent particulièrement adaptées à cet objectif : tout en étant aussi neutres et impartiaux que les commissaires-enquêteurs, les garants se bornent à veiller à la bonne tenue et à l'exhaustivité du dialogue entre le porteur de projet et le public. En effet, comme le rappelle la CNDP, « le rôle du garant n'est ni celui d'un arbitre ni celui d'un conciliateur. C'est celui d'un observateur vigilant, chargé de veiller au respect des règles de la concertation [...]. Il assure le relais entre les parties et permet à la parole de chacun de trouver à s'exprimer »³. Le garant émet des recommandations sur le déroulement de la consultation mais ne donne pas un avis favorable ou défavorable sur le fond du dossier.

À l'issue de ce dialogue, chaque acteur serait en mesure de prendre ses responsabilités : le maître d'ouvrage – qui adapte son projet en fonction des observations du public –, l'État et les collectivités territoriales – qui accordent ou non les autorisations administratives et d'urbanisme –, et le juge administratif – qui valide, suspend ou annule les projets illégaux. Les droits des personnes expropriées devraient également être préservés dans cette nouvelle procédure de concertation et leur accès au juge de l'expropriation serait bien entendu maintenu.

Les actuels **commissaires-enquêteurs**, dont votre rapporteur salue l'engagement, ne seraient pas exclus de cette nouvelle configuration : ils disposent de toutes **les compétences requises pour être désignés garants par la CNDP**.

Votre rapporteur constate, d'ailleurs, qu'un tel mouvement de convergence vers la figure du garant a déjà débuté :

– plus de 40 % des personnes qui se sont portées candidates pour intégrer la liste nationale des garants établie par la CNDP sont des commissaires-enquêteurs ;

¹ Le GPSO regroupe deux projets de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse, d'une part, et entre Bordeaux et l'Espagne, d'autre part. Il a été déclaré d'utilité publique le 4 janvier 2016.

² Compte rendu de l'audition conjointe des entreprises du mercredi 8 mars 2017.

³ Commission nationale du débat public, rapport annuel 2015, p. 72.

- l'article L. 123-4 du code de l'environnement permet au garant d'une concertation préalable d'être ensuite désigné commissaire-enquêteur sur un même projet¹.

L'orientation proposée par votre mission d'information permettrait, enfin, de préserver les commissaires-enquêteurs dont le travail et les avis sont, aujourd'hui, trop souvent instrumentalisés par les personnes en faveur du projet ou les opposants.

Créer un *continuum* dans les procédures de participation du public constituerait ainsi **l'aboutissement d'un processus de simplification** partiellement engagé par les quatre ordonnances sur la démocratie environnementale de 2016 et 2017.

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.

3. Les évolutions de court terme : des simplifications juridiques souhaitables

La mission d'information propose, enfin, **quatre évolutions plus techniques** qui pourraient être envisagées dès la ratification des ordonnances précitées de réforme de la démocratie environnementale.

Il s'agirait, tout d'abord, de **mieux articuler la concertation « code de l'environnement », d'une part, et la concertation « code de l'urbanisme », d'autre part**, pour éviter le cumul de ces deux procédures à l'occasion d'un même projet.

À titre d'exemple, le droit en vigueur² dispense les porteurs de projet de concertation « code de l'environnement » lorsque la tenue d'une concertation « code de l'urbanisme » est obligatoire (zones d'aménagement concerté, opérations de renouvellement urbain, etc.)³. À l'inverse, les maîtres d'ouvrage ne bénéficient pas de cette dispense lorsqu'ils prennent l'initiative, sur la base du volontariat, d'organiser une concertation « code de l'urbanisme »⁴.

¹ Cette disposition du code de l'environnement apparaît toutefois moins complète que le continuum proposé par la mission d'information car elle nécessite, pour une personne donnée, d'être inscrite à la fois sur la liste d'aptitude des garants et sur celles des commissaires-enquêteurs. De même, la disposition en vigueur ne concerne pas les débats publics et ne permet pas de couvrir le délai pouvant s'écouler entre la phase amont de participation du public et la phase aval.

² Article L. 121-15-1 du code de l'environnement.

³ Obligation prévue à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

⁴ Concertation facultative prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Cette concertation volontaire prévue par le code de l'urbanisme comporte, cependant, de nombreuses garanties concernant la participation du public :

- elle n'est applicable qu'en présence d'un document d'urbanisme, lui-même soumis à enquête publique, et nécessite l'accord de l'autorité compétente pour instruire le permis de construire ;

- les documents sont mis à la disposition du public « *dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions* » (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) et un bilan de la concertation est établi à son issue ;

- le juge administratif veille, en toute hypothèse, au respect du principe de participation du public.

La concertation « code de l'urbanisme » présente donc des garanties comparables à la concertation « code de l'environnement » même si elle n'appelle pas d'intervention de la CNDP.

Dans ces conditions, **la dispense de concertation « code de l'environnement » pourrait être étendue aux opérations où le maître d'ouvrage prend l'initiative d'organiser une concertation « code de l'urbanisme » facultative.** Les projets les plus importants resteraient néanmoins soumis à un débat public, procédure de consultation plus exigeante que les concertations.

De même, certains membres de la mission d'information appellent à une meilleure articulation entre, non seulement, le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, mais également avec le **code du patrimoine** lorsque celui-ci est concerné.

La mission d'information recommande, en outre, de **recentrer l'enquête publique**, qui serait supprimée pour les documents d'urbanisme et les schémas supra-départementaux tels que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹.

Dans la même logique, **les efforts de modernisation des enquêtes publiques doivent être poursuivis**, notamment en appliquant aux enquêtes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique les simplifications mises en œuvre depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 (dématérialisation des procédures, possibilité d'organiser des réunions d'information, etc.).

La **durée minimale** des enquêtes publiques pourrait également être réduite de 30 à **15 jours lorsqu'une concertation « code de**

¹ Enquêtes publiques prévues par les actuels articles L. 143-22 du code de l'urbanisme et L. 4251-6 du code général des collectivités territoriales.

l'environnement » ou « code de l'urbanisme » a été organisée en amont, même en présence d'une étude d'impact environnementale¹.

La mission d'information soutient, par ailleurs, **l'autorisation environnementale unique**, dispositif regroupant en un même dossier onze procédures jusque-là distinctes et incitant à renforcer la transversalité des services déconcentrés de l'État (Cf. *supra*).

Un assouplissement de ce dispositif pourrait toutefois être envisagé, en particulier pour les infrastructures linéaires telles que les voies ferrées ou les lignes électriques.

À titre d'exemple, les porteurs de projet pourraient être autorisés à **solliciter des autorisations sectorielles** (« loi sur l'eau », défrichement, protection des espèces protégées, etc.) **lorsque cela leur semble plus adapté au calendrier de l'opération**.

Concrètement, cette souplesse permettrait de débiter le défrichement (autorisation sectorielle instruite en quelques semaines par les préfetures) avant la délivrance de l'autorisation environnementale unique (procédure dont l'instruction doit théoriquement durer neuf mois). Un tel assouplissement s'est d'ailleurs révélé nécessaire lors de l'expérimentation de l'autorisation environnementale unique².

Parallèlement, **les possibilités de modification des autorisations environnementales uniques devraient être précisées**, pour ne pas contraindre les maîtres d'ouvrage à constituer un nouveau dossier en cas d'évolution du projet ou de ses incidences environnementales.

En l'état du droit, une nouvelle autorisation doit être sollicitée pour « toute modification substantielle du projet »³, sans que cette notion n'ait été précisée par le pouvoir réglementaire. Or, au stade de l'autorisation environnementale unique, « le tracé (de l'infrastructure linéaire) envisagé pour le projet est générique ; il est impossible de détecter la nécessité d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées » selon Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de Réseau de transport d'électricité (RTE)⁴. Les possibilités de régularisation de l'autorisation doivent donc être précisées, notamment si la présence d'une

¹ Sur un plan technique, l'actuel article L. 123-9 du code de l'environnement fixe la durée minimale de l'enquête publique à 30 jours. Cette durée est toutefois réduite à 15 jours en l'absence d'étude d'impact. La proposition de la mission d'information consiste à étendre ce « délai réduit » aux opérations faisant l'objet d'une étude d'impact et d'une concertation préalable du public.

² Article 56 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, qui concerne principalement le Grand Paris Express comme l'a indiqué notre collègue Mathieu Darnaude (rapport n° 82 (2016-2017) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain).

³ Actuel article L. 181-14 du code de l'environnement.

⁴ Audition conjointe des entreprises du mercredi 8 mars 2017, intervention de Mme Estelle Salou, directrice adjointe au sein de la direction juridique de RTE Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170306/mi_democratie.html#toc4.

espèce protégée est constatée durant le chantier. Dans le cas contraire, les procédures risquent d'être alourdies et fragilisées sur le plan contentieux.

En dernier lieu, la mission d'information recommande de **mieux organiser le droit au recours pour sécuriser les projets d'infrastructure et faciliter leur financement**. Il s'agirait ainsi de poursuivre les efforts réalisés depuis les travaux de la commission présidée par Daniel Labetoulle, conseiller d'État, en 2013 tout en s'inscrivant dans la logique du groupe de travail « *Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols* » du Sénat.

La rationalisation du contentieux : les efforts déjà réalisés

La rationalisation du contentieux a d'abord concerné le **droit de l'urbanisme**.

Issue des travaux de la commission Labetoulle, l'ordonnance du 18 juillet 2013¹ a notamment prévu :

- la limitation de l'intérêt à agir aux personnes dont le bien est « *directement affecté* » par une opération d'urbanisme ;

- la possibilité pour le juge de demander la régularisation d'un permis de construire dans un délai qu'il détermine ;

- l'attribution de dommages et intérêts si le recours est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis.

Certaines mesures concernent, plus largement, l'ensemble du droit administratif, ce qui inclut le droit de l'urbanisme mais aussi le droit de l'environnement :

- en vertu de la **jurisprudence Danthony** de 2011, les vices de forme qui ne sont pas susceptibles d'influencer le sens de la décision prise par l'administration ne constituent plus une source d'annulation contentieuse². Dans la même logique, le juge administratif a élargi les possibilités de régularisation des actes illégaux : à titre d'exemple, il a laissé quatre mois à la commune de Mandres-en-Barrois (Meuse) pour régulariser la procédure de signature d'une convention relative au centre d'enfouissement des déchets nucléaires de Bure³ ;

- les recours abusifs sont punis d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 euros (article R. 741-12 du code de justice administrative) ;

- le juge administratif peut « *crystalliser les moyens* » en fixant une date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de nouveaux moyens. Le juge peut, enfin, constater le désistement d'un requérant si ce dernier ne produit pas un mémoire récapitulatif dans les délais impartis (articles R. 611-7-1 et R. 611-8-1 du même code).

Source : travaux de la mission d'information

¹ Ordonnance n° 2013-638 relative au contentieux de l'urbanisme.

² Conseil d'État, Ass., 23 décembre 2011, n° 335033.

³ Tribunal administratif de Nancy, 28 février 2017, affaire n° 1503615.

L'alignement intégral des règles contentieuses du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme ne semble pas envisageable. Comme le rappelle M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État, « *en matière d'urbanisme, des mesures ont été prises pour limiter les recours liés à des chantages de voisinage [...]. En matière d'environnement, c'est plus compliqué [...]. 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* ».

De manière pragmatique, la mission d'information propose de :

- s'inspirer de l'article L. 121-22 du code de l'environnement afin de prévoir un délai limite de quatre mois pour contester d'éventuels vices de forme dans les concertations « code de l'urbanisme » ;

- reprendre l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme pour reconnaître, au niveau législatif, la possibilité pour le juge administratif de demander la régularisation d'une décision « code de l'environnement » dans un délai qu'il déterminerait.

La réduction des délais de jugement pourrait, enfin, se traduire par la **reconnaissance de la compétence directe des cours administratives d'appel pour les infrastructures ayant fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable.**

Cette proposition – qui aurait pour effet de **réduire le délai d'instruction des contentieux de vingt-et-un mois**¹ en supprimant le passage devant le tribunal administratif – permettrait de **compenser le renforcement des procédures de participation en phase amont.** Inspirée de mesures déjà mises en œuvre dans d'autres secteurs du droit², elle ne priverait pas les requérants d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

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 ;
- recentrant l'enquête publique et en poursuivant sa modernisation ;
- assouplissant le régime de l'autorisation environnementale unique ;
- organisant mieux le droit au recours.

¹ Soit le délai constaté en 2015 dans le jugement, par les tribunaux administratifs, des affaires ordinaires (source : Rapport public 2016 du Conseil d'État, p. 61).

² Les cours administratives d'appel étant, à titre d'exemple, directement compétentes pour les litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (article L. 600-10 du code de l'urbanisme).

III. DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT RÉFORMER LE CODE DU TRAVAIL ?

A. LE PARITARISME DE DÉCISION AU NIVEAU LÉGISLATIF : UNE MÉTHODE ORIGINALE POUR RÉFORMER LE DROIT DU TRAVAIL, L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Le paritarisme de décision au niveau législatif occupe une place centrale au sein de la démocratie sociale

La démocratie paritaire n'étant pas définie dans le code du travail, les partenaires sociaux ont proposé leur conception du **paritarisme** dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 17 février 2012¹. De fait, « *La notion de paritarisme peut recouvrir plusieurs acceptions :*

- *la négociation collective, dont l'objet est de fixer entre partenaires sociaux (représentants des salariés et des employeurs) les normes applicables aux salariés et aux entreprises, liées à l'existence d'un contrat de travail ;*
- *la gestion paritaire des normes issues de la négociation collective ;*
- *l'interprétation de ces normes. »*

Lors de son audition plénière par la mission d'information, M. Jean-François Pilliard, ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), a distingué le « **paritarisme de décision** », qui fixe les rôles des différents acteurs dans « *l'établissement de la norme sociale* », du « **paritarisme de gestion** », qui « *intervient une fois la norme fixée* »².

Pour son analyse, la mission d'information a retenu une acception de la notion de **démocratie paritaire** centrée sur la **décision publique** et désignant l'ensemble des **relations formelles** tissées entre le **Gouvernement** et le **Parlement** d'une part, et les **partenaires sociaux** (organisations syndicales de salariés et organisations professionnelles d'employeurs) d'autre part, visant à déterminer le contenu de **projets ou de propositions de loi réformant à titre principal le code du travail** afin de **faciliter l'adhésion** des personnes concernées.

Le **paritarisme de décision** ainsi défini apparaît comme un **élément central de la démocratie sociale**, qui désigne l'ensemble des relations formelles et informelles qu'entretiennent de nombreux acteurs (partenaires sociaux, associations, acteurs institutionnels...) en vue de créer, piloter et suivre des dispositifs sociaux au sens large, ouvrant une troisième voie entre le marché et l'État³.

¹ Préambule de l'accord national interprofessionnel du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme.

² Audition du 11 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

³ « L'article L. 1 du code du travail au miroir des exigences de la démocratie sociale », Pierre-Yves Verkindt, *Droit social*, 2010, p. 519.

Cette **définition pragmatique** de la démocratie paritaire entraîne deux conséquences.

D'une part, la mission d'information n'abordera qu'indirectement les problématiques liées au **paritarisme de gestion**. En ce sens, le rapport de la mission d'information est **complémentaire** de celui élaboré par la mission d'information de l'Assemblée nationale de juin 2016 « *Quel paritarisme demain ? De la réparation du risque à la construction des parcours* »¹, ainsi que des travaux menés par de nombreux organismes de réflexion², qui n'ont pas abordé le sujet du paritarisme de décision au niveau législatif. Les négociations sur la convention d'assurance chômage présentent toutefois un intérêt manifeste en mettant en exergue la nécessité d'un diagnostic partagé (voir *infra*).

Le rôle essentiel des partenaires sociaux dans le pilotage de l'assurance chômage

En application des articles L. 5422-20 à L. 5422-21 du code du travail, il revient aux partenaires sociaux représentatifs au niveau national, réunis au sein de l'Unedic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) de fixer par **convention**, tous les deux voire trois ans, les conditions d'indemnisation des bénéficiaires des indemnités d'assurance chômage et de leur financement.

La convention détermine notamment le taux des contributions, les règles d'indemnisation (condition d'ouverture des droits, montant et durée du versement de l'allocation) ainsi que la nature des différentes aides au retour à l'emploi.

Un **décret** du ministre de l'emploi doit ensuite **agréer** la convention pour lui donner un caractère opposable³. L'agrément peut être refusé ou retiré et il peut également aménager certaines stipulations de la convention.

Alors que la **dette** de l'Assurance chômage s'élevait à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre, selon les prévisions de l'Unedic en février dernier, 37,5 milliards d'euros en 2018 à réglementation inchangée, soit plus d'un an de recettes⁴.

C'est pourquoi plusieurs responsables politiques plaident pour une reprise en main de l'Assurance-chômage par l'État.

¹ Ce rapport a étudié de très nombreuses problématiques du paritarisme comme la gestion de la sécurité sociale, les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, la prévoyance, Action Logement, la santé et la sécurité au travail, l'Association de gestion du fonds d'insertion des personnes handicapées, la justice prud'homale ou encore la formation professionnelle.

² « Faut-il en finir avec le paritarisme ? », rapport de Jean-Charles Simon, Institut de l'entreprise, octobre 2016 et « Dernière chance pour le paritarisme de gestion », Institut Montaigne, mars 2017.

³ Art. L. 5422-20 à L. 5422-24 du code du travail.

⁴ Situation financière de l'Assurance-chômage, Prévision pour les années 2017 et 2018, 28 février 2017, p. 6.

Jeudi 16 juin 2016, à l'issue de huit séances de négociation, les partenaires sociaux ont constaté l'**impossibilité** de conclure une nouvelle convention d'assurance chômage, en raison notamment du refus des organisations patronales d'instaurer une taxation sur les contrats courts.

Le Gouvernement a adopté un décret le 29 juin 2016¹ pour **prolonger** la convention du 14 mai 2014, qui arrivait à échéance le 30 juin 2016.

Le 28 mars 2017, les partenaires sociaux sont parvenus à conclure une **nouvelle convention d'assurance chômage**, qui prévoit notamment la suppression des cotisations sur les contrats courts en contrepartie de négociations de branches sur ces contrats et d'une contribution exceptionnelle temporaire de 0,05 % de la masse salariale à la charge des employeurs, applicable pour tous les contrats.

Le Gouvernement a **agréé** la nouvelle convention par un arrêté le 4 mai 2017².

Source : travaux de la mission d'information

D'autre part, la mission d'information ne mentionnera qu'à titre accessoire les problématiques liées au **dialogue social dans les branches et les entreprises**. Elle s'intéresse en effet à l'**articulation procédurale** entre la loi et la négociation collective, et non à leur articulation matérielle. Cette dernière a d'ailleurs été traitée par la loi « Travail », qui a prévu qu'une commission d'experts, non encore mise en place, propose une refondation du code du travail attribuant une place centrale à la négociation collective, en élargissant ses domaines de compétence et son champ d'action, dans le respect du domaine de la loi fixé par la Constitution³. Un premier exemple de cette nouvelle architecture concerne la législation sur la durée du travail et les congés, qui repose désormais sur le triptyque : ordre public défini par la loi ; négociation collective accordant le primat à l'accord d'entreprise sur l'accord de branche ; dispositions supplétives prévues par la loi en cas d'absence d'accord⁴. Ce triptyque pourrait prochainement s'appliquer aux conditions de travail et aux rémunérations, voire aux règles du licenciement économique.

La mission d'information n'a pas abordé la réforme de la fonction publique, car elle ne relève pas à proprement parler du paritarisme, ni les lois de financement de la sécurité sociale, qui ont fait l'objet d'une reprise en main par l'État depuis 1995.

¹ Décret n° 2016-869 du 29 juin 2016 relatif au régime d'assurance chômage des travailleurs involontairement privés d'emploi.

² Arrêté du 4 mai 2017 portant agrément de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage et de ses textes associés.

³ Art. 1^{er} de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁴ Art. 8 et 9 de cette même loi.

Réfléchir à l'**articulation entre la démocratie représentative et la démocratie paritaire** d'une part, et, plus accessoirement, **entre cette dernière et la démocratie participative** d'autre part, tel est le double objectif que s'est assigné la mission d'information au cours de ses travaux.

2. Les différentes formes du dialogue social, reconnu par le Conseil constitutionnel

a) La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du rôle des partenaires sociaux, limité par les prérogatives du législateur

Dès le premier article de la Constitution, il est indiqué que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».

Or, le huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, partie intégrante du bloc de constitutionnalité, dispose, comme cela a été rappelé *supra*, que « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ». Ce principe recouvre deux droits distincts : celui de la négociation collective et celui de la participation à la gestion des entreprises.

Comme le souligne M. Olivier Dutheillet de Lamothe, si la jurisprudence constitutionnelle relative au droit à la participation et à la gestion des entreprises est peu nourrie, celle portant sur la négociation collective est « *ancienne, abondante* » et a donné lieu « *à une construction originale quant à l'articulation des différentes normes sociales entre elles* »¹.

Dès 1977, le Conseil constitutionnel a considéré qu'en application de l'article 34 de la Constitution, il revenait au législateur de déterminer les conditions et les garanties de la mise en œuvre du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946².

Le législateur conserve la faculté de confier aux partenaires sociaux le soin de préciser, après concertation, les modalités concrètes de mise en œuvre des normes qu'il fixe³.

¹ « Les normes constitutionnelles en matière sociale », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 29, octobre 2010.

² *Décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977, Loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale (considérant n°3)* : « Si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que "tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect des principes qui sont énoncés au huitième alinéa du Préambule, les conditions de leur mise en œuvre ».

³ *Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, considérant n° 11.*

Dans sa décision du 29 avril 2004¹, le Conseil constitutionnel a présenté pour la première fois de manière **consolidée sa jurisprudence sur les rapports entre la loi et la négociation collective**, qui n'a pas été remise en cause depuis cette date².

Le Conseil Constitutionnel met aujourd'hui exactement sur le même plan le renvoi par la loi au pouvoir réglementaire ou à la négociation collective car il est « *loisible au législateur de renvoyer au décret ou de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités d'application des règles* » qu'il fixe lui-même³.

b) Des formes diverses d'association des partenaires sociaux lors de l'élaboration des normes relatives au droit du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle

Les relations entre le législateur et le Gouvernement d'une part, et les partenaires sociaux d'autre part, sont à géométrie variable selon l'objet de la norme à modifier (droit du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle). Le Gouvernement peut solliciter les organisations représentatives au niveau national, au niveau d'une ou plusieurs branches, ou encore au niveau d'un établissement public, comme le montre le tableau en **annexe**⁴.

Le plus faible niveau d'association des partenaires sociaux est leur simple **information**.

Le Gouvernement peut également les **consulter** pour recueillir leur **avis**, qui n'est pas liant en général, soit directement, soit en sollicitant une structure dans laquelle ils sont présents.

Il peut aussi être amené à organiser une **concertation** entre eux, pour préparer une décision politique.

¹ Décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, considérant n° 8*.

² Il est par principe « loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte ». En particulier, le législateur peut « laisser les partenaires sociaux déterminer, dans le cadre qu'il a défini, l'articulation entre les différentes conventions ou accords collectifs qu'ils concluent au niveau interprofessionnel, des branches professionnelles et des entreprises ». Toutefois, lorsqu'il autorise un « accord collectif à déroger à une règle qu'il a lui-même édictée et à laquelle il a entendu conférer un caractère d'ordre public, il doit définir de façon précise l'objet et les conditions de cette dérogation », sauf à encourir une censure du Conseil constitutionnel pour « incompétence négative », le législateur devant exercer la plénitude des missions qui lui sont conférées par la Constitution.

³ Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, considérant n° 7*.

⁴ Cf. tableau à l'annexe X. Il ne mentionne pas, parmi les modalités d'association, les auditions menées par les rapporteurs d'un texte au Parlement, au cours desquelles les partenaires sociaux sont régulièrement conviés.

Par ailleurs, le législateur peut confier aux partenaires sociaux le soin de fixer des règles par la voie de la **négociation** sur un sujet et dans un délai précis, au-delà duquel il doit reprendre la main pour éviter tout risque d'incompétence négative censurée par le Conseil constitutionnel (voir *supra*).

Enfin, les prérogatives des partenaires sociaux au niveau national sont majeures lorsqu'elles relèvent de l'**article L. 1 du code du travail**, qui instaure un **dialogue social obligatoire avant tout projet de réforme portant sur le code du travail**, les partenaires sociaux restant libres d'ouvrir une négociation.

Compte tenu de la singularité de cette nouvelle forme d'association des partenaires sociaux dans le droit français et en Europe, ainsi que de l'absence de bilan de l'article L. 1 depuis sa création en 2007, la mission d'information a souhaité concentrer ses travaux sur cet article¹. D'ailleurs, lors de son audition par la mission d'information, M. Jean-François Pilliard, ancien vice-président et président du pôle social du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), évoquant « *l'évolution du paritarisme* » et « *l'équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique* », a indiqué avec raison que « *la seule initiative* » qui avait « *réellement été prise* » en ce domaine était celle de M. le Président du Sénat Gérard Larcher lorsqu'il a fait adopter l'article L. 1 en tant que ministre du travail².

B. L'ARTICLE L. 1 DU CODE DU TRAVAIL, QUI INSTAURE UNE « NÉGOCIATION LÉGIFÉRANTE », A CONNU UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE DEPUIS DEUX ANS

1. L'article L. 1 formalise et consacre la négociation avec les partenaires sociaux sur les sujets structurants du code du travail

a) Les sources internes de l'article L. 1 du code du travail

La loi du 23 avril 1919 sur les huit heures de travail quotidien et les congés reprenait tel quel un accord élaboré au sein d'une commission de travail comprenant, outre des fonctionnaires, dix représentants patronaux et dix représentant syndicaux³. La loi s'était toutefois rapidement révélée illisible et donc impraticable.

Puis la loi du 24 juin 1936, conséquence directe des accords de Matignon du 7 juin 1936, a marqué une étape majeure dans l'histoire sociale de notre pays.

¹ Ce faisant, la mission d'information examinera également les habilitations conférées par la loi aux partenaires sociaux pour négocier sur des sujets précis.

² Cf. compte rendu de l'audition du 11 janvier 2017 : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

³ « Genèse et objectifs de l'article L. 1 du code du travail, en guise d'introduction », *Droit social*, 2010, Hélène Masse-Dessen, p. 494.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article L. 1 du code du travail, on distinguait **trois types d'interaction** entre la loi et la négociation collective¹ :

- la loi reprenait parfois directement le contenu d'accords nationaux interprofessionnels depuis les années 1970 (loi sur le salaire minimum en 1970², loi sur la formation professionnelle en 1971³, loi du 19 janvier 1978 sur la mensualisation de 1978⁴, loi sur la formation professionnelle en 2004⁵) ;

- la loi pouvait ouvrir le champ de la négociation collective en supprimant par exemple un dispositif, avant d'intervenir une seconde fois pour tirer les conséquences de la négociation (loi sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement en 1986⁶) ;

- la loi renvoyait à la négociation collective pour prévoir les modalités d'application de principes qu'elle fixait elle-même (certaines dispositions de loi précitée sur la formation professionnelle de 2004).

Dans leur **position commune** sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective du 16 juillet 2001, les partenaires sociaux avaient déjà esquissé les contours du futur article L. 1 du code du travail, tandis que le Gouvernement, dans l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 2004, prenait « *l'engagement solennel de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail* ».

Le 10 janvier 2006, M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre, confiait à M. Dominique-Jean Chertier comme mission de faire « *des propositions sur les moyens d'améliorer le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, voire de la société civile, afin de disposer d'un espace d'échange et d'information, dans des temps compatibles avec ceux de l'action politique* ».

Le 31 mars suivant, ce dernier rendait public son rapport « *Pour une modernisation du dialogue social* », soit deux mois après le début des contestations sociales contre le Contrat Première Embauche (CPE) et trois jours après une grève interprofessionnelle qui avait rassemblé entre 1 et 3 millions de personnes.

¹ « Pour une modernisation du dialogue social », rapport de Dominique-Jean Chertier au Premier ministre, 31 mars 2006, pp. 19-21.

² Loi n° 70-7 du 2 janvier 1970 portant réforme du salaire minimum garanti et création d'un salaire minimum de croissance

³ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente

⁴ Loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle. L'accord des partenaires sociaux a même été annexé à cette loi.

⁵ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

⁶ Loi n° 86-797 du 3 juillet 1986 relative à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement.

Toutes les propositions de ce rapport n'ont pas été reprises par le Gouvernement mais elles ont fortement alimenté sa réflexion sur le projet de loi de modernisation du dialogue social, ou loi « Larcher ».

Les dispositions de cette loi sont actuellement codifiées aux articles L. 1 à L. 3 du code du travail, formalisant et consacrant des pratiques de dialogue social utilisées par intermittence en France depuis les années 1970, tout en s'inspirant fortement du dispositif de dialogue social mis en place dans les institutions européennes depuis 1992¹.

b) L'article L. 1 accorde une priorité aux partenaires sociaux représentatifs pour négocier sur certains projets de réforme

Depuis la loi « Larcher » du 31 janvier 2007, tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, doit faire l'objet d'une **concertation préalable** avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs **représentatives au niveau national et interprofessionnel**² en vue de l'ouverture éventuelle d'une **négociation** à ce niveau.

Dans une telle hypothèse, le Gouvernement communique aux partenaires sociaux représentatifs un **document d'orientation** présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'ils font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les partenaires sociaux indiquent également au Gouvernement le **délai** qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.

L'obligation d'une concertation préalable ne s'applique pas en cas d'**urgence**. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux partenaires sociaux représentatifs en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence. Si **cette faculté n'a jamais été utilisée par le Gouvernement**, cela ne l'a pas empêché de mettre en œuvre la **procédure accélérée** lors de l'examen de plusieurs projets de loi transcrivant un accord

¹ Cf. annexe XI.

² Les syndicats représentatifs au niveau national et interprofessionnel doivent recueillir au moins 8 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles, des dernières élections dans les très petites entreprises (TPE) et de l'élection des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture. À compter de cette année, les organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel doivent notamment recueillir soit au moins 8 % de l'ensemble des entreprises adhérentes à une organisation patronale, soit représenter au moins 8 % des salariés de ces mêmes entreprises. Les règles de représentativité des partenaires sociaux sont présentées en détail en annexe du rapport (annexe XII).

national interprofessionnel (ANI)¹, dont les règles de validité sont rappelées en **annexe**².

Il revient au **Conseil d'État** d'assurer le respect de l'article L. 1 lorsqu'il rend un avis sur les projets de réforme présentés par le Gouvernement.

La loi du 31 janvier 2007 a également intégré dans le code du travail un article qui oblige le Gouvernement à soumettre les projets de textes législatifs et réglementaires élaborés dans le champ défini par l'article L. 1, selon les matières traitées, soit à la **Commission nationale de la négociation collective** (CNNC) soit au **Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles** (CNEFOP)³.

En outre, cette loi a précisé les **missions de la CNNC** et obligé le Gouvernement à remettre un **rapport annuel au Parlement** sur la mise en œuvre de l'article L. 1 notamment⁴ (voir *infra*).

c) Un dispositif encadré qui préserve les prérogatives du Gouvernement

Il convient de rappeler les **limites juridiques** de la consultation obligatoire des partenaires sociaux prévue à l'article L. 1⁵.

Tout d'abord, cet article ne s'applique qu'aux **projets du Gouvernement**, et non aux propositions de loi, d'où l'élaboration de protocoles *ad hoc* par les assemblées parlementaires (*cf. infra*). En revanche, l'article L. 1 s'impose en théorie à tout projet de réforme proposé par le Gouvernement, qu'il prenne la forme d'un projet de loi, d'une ordonnance ou d'un règlement.

Ensuite, comme cela a été dit *supra*, le Gouvernement peut s'abstraire des règles prévues à l'article L. 1 en cas d'**urgence**, par une décision qui relève de sa seule responsabilité, à condition toutefois de la motiver auprès des partenaires sociaux. S'il estime que la situation économique et sociale le justifie, il lui est également loisible d'organiser une concertation sociale dans des délais serrés qu'il fixe lui-même.

De plus, les réformes portant sur le **code de la sécurité sociale**, sur la **fiscalité** ou sur les **retraites** sont exclues de l'article L. 1.

¹ Il a ainsi été de toutes les réformes du code du travail depuis 2012 : loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération ; loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ; loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ; loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi et n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Cf. annexe XIII.

³ Ces dispositions sont actuellement codifiées à l'article L. 2 du code du travail.

⁴ Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 3 du code du travail.

⁵ Conseil d'État, Rapport public 2009, activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, p. 162.

En outre, certaines dispositions n'ont **pas vocation à être traitées dans le cadre d'une négociation nationale interprofessionnelle**. Ont ainsi été exclues de l'application de l'article L. 1 les réformes portant sur la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, l'organisation des services de l'inspection du travail ou le renforcement de la lutte contre la concurrence sociale déloyale.

Certaines modifications législatives, bien que relevant formellement d'une négociation nationale interprofessionnelle, **ne sont pas non plus considérées comme des réformes**. Il en va ainsi de dispositions débloquent à titre exceptionnel des sommes issues de la participation, de dispositions complétant la transposition d'une directive ou de mesures de précision et de coordination de réformes passées.

Par ailleurs, les acteurs appelés à négocier sont limités à ceux qui sont **représentatifs au niveau national et interprofessionnel**. Par conséquent, les organisations syndicales non représentatives au niveau national, comme l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ou l'Union syndicale Solidaires, ne participent pas aux négociations, tandis que les organisations patronales représentatives au niveau national et multi-professionnel, comme l'UDES (Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire) ou la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), sont seulement autorisées à faire part de leurs **observations** avant leur ouverture et leur conclusion, sans pouvoir signer l'éventuel accord¹.

Contrairement à une interprétation assez largement répandue, **l'article L. 1 du code du travail n'oblige pas le Gouvernement à reprendre tel quel un ANI dans son projet**. D'ailleurs, rien ne lui interdit de s'appuyer sur une **position commune**, signée par quelques organisations représentatives, plutôt que sur un ANI. La phase de transcription d'un accord ou d'une position commune laisse une certaine marge d'appréciation au Gouvernement. Ainsi, le projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail n'a pas repris le volet de la position commune du 9 avril 2008 relatif au temps de travail, le Gouvernement considérant que ces stipulations ne respectaient pas les objectifs du document d'orientation².

¹ Art. L. 2152-3 du code du travail. En effet, dans le but d'assurer un dialogue de qualité entre les organisations patronales sur les sujets importants, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a seulement obligé les organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel à informer leurs homologues représentatives au niveau national et multi-professionnel des objectifs qu'elles poursuivent avant l'ouverture d'une négociation nationale et interprofessionnelle et avant sa conclusion, afin de recueillir les observations de ces dernières.

² « Démocratie sociale : de l'utilité d'une révision constitutionnelle ? », de Franck Morel, *La semaine juridique sociale* n° 49, 3 décembre 2013, p. 1460.

Au final, le dispositif prévu à l'article L. 1 promeut le dialogue social tout en garantissant une grande **souplesse** procédurale lors de la mise en œuvre des réformes portant sur le code du travail, comme cela sera détaillé *infra*.

d) Les assemblées parlementaires ont décliné les principes de l'article L. 1 dans des protocoles spécifiques applicables aux propositions de loi

Le **Bureau du Sénat du 16 décembre 2009** a approuvé un protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

L'objectif de ce protocole est de mettre en place une procédure applicable aux propositions de loi analogue à celle prévue pour les projets de loi, dans le respect du droit d'initiative et d'amendement des sénateurs.

Le protocole du 16 décembre 2009 applicable aux propositions de loi d'initiative sénatoriale

Son article 1^{er} prévoit que le protocole s'applique aux propositions de loi portant sur les **matières énumérées à l'article L. 1** du code du travail.

L'article 2 dispose que lorsque la Conférence des Présidents envisage l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une proposition de loi visée au premier article, le **Président de la commission des affaires sociales** doit informer par écrit les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur la proposition de loi ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation. Une copie du présent protocole est jointe à cet envoi.

Les organisations représentatives ont **quinze jours** pour faire part de leurs intentions en application de l'article 3 du protocole.

En l'absence de réponse dans ce délai, la proposition de loi peut être inscrite à l'**ordre du jour** par la Conférence des Présidents.

Si les organisations représentatives souhaitent donner leur **avis** sans solliciter l'ouverture d'une négociation, l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi reçoit leurs observations, puis modifie, le cas échéant, son texte. La proposition de loi, éventuellement corrigée, est ensuite instruite par la commission des affaires sociales selon la procédure habituelle, en vue de son examen en séance publique.

En revanche, si les organisations représentatives font connaître leur intention d'engager une négociation, le président de la commission des affaires sociales doit leur accorder un **délai raisonnable** pour sa conduite. Le cas échéant, il accepte la prorogation de ce délai, à la demande des organisations représentatives, pour permettre l'aboutissement de la négociation. Dans ce cas, il en informe la Conférence des Présidents et l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi.

L'article 5 du protocole oblige le Président de la commission des affaires sociales à **informer** l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi de l'existence d'un ANI. En l'absence d'accord, chaque organisation représentative a la faculté de faire connaître son point de vue.

Son article 6 précise que le rapport de la commission des affaires sociales doit comporter en **annexe** les comptes rendus des auditions plénières, l'avis des partenaires sociaux et, le cas échéant, le texte de l'ANI.

En cas d'**urgence** reconnue par le Président du Sénat en Conférence des Présidents, la procédure de concertation prévue par le Protocole n'est pas applicable en vertu de l'article 7. La décision de déclarer l'urgence doit alors être communiquée aux partenaires sociaux dans un document qui en expose les motifs.

Source : travaux de la mission d'information

La **conférence des présidents de l'Assemblée nationale** a adopté un **protocole** quasiment identique le **16 février 2010** pour les propositions de loi présentées par des députés, tout en accordant un rôle accru aux présidents de groupe ou de commission¹.

Les deux protocoles, mis en place à titre expérimental, prévoyaient une évaluation avant le **30 septembre 2011**, qui n'a pas pour l'heure été formellement réalisée.

La mission d'information a constaté que de **nombreuses personnes entendues ignoraient l'existence de ces protocoles**.

Le Protocole du 16 décembre 2009 a pourtant été suivi à de nombreuses reprises pour les propositions de loi d'initiative sénatoriale, s'agissant de sujets aussi divers que la modernisation du congé maternité², la réforme de la médecine du travail³, l'interdiction des licenciements « boursiers »⁴, le droit au repos dominical⁵, l'égalité salariale entre les femmes et les hommes⁶ et la transparence des comptes des comités

¹ Protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, adopté par la Conférence des présidents du 16 février 2010.

² Proposition de loi relative à la modernisation du congé maternité en faveur de la protection de la santé des femmes et de l'égalité salariale et sur les conditions d'exercice de la parentalité, n° 492 (2009-2010) de Mme Claire-Lise Campion et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 21 mai 2010.

³ Proposition de loi relative à l'organisation de la médecine du travail, n° 106 (2010-2011) de M. Nicolas About et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 10 novembre 2010.

⁴ Proposition de loi tendant à interdire les licenciements boursiers, n° 790 (2010-2011) de Mme Annie David et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 13 septembre 2011.

⁵ Proposition de loi garantissant le droit au repos dominical, n° 794 rectifiée (2010-2011) de Mme Annie David et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 20 septembre 2011.

⁶ Proposition de loi relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, n° 230 (2011-2012) de Mme Claire-Lise Campion et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 23 décembre 2011.

d'entreprise¹. En revanche, le protocole n'a pas été appliqué pour la proposition de loi visant à abroger la loi « Travail »².

Le protocole précité du 16 février 2010 de l'Assemblée nationale a été appliqué notamment aux propositions de loi déposées par des députés ayant trait au don de jours de congés en cas d'enfant malade³ et au développement de l'alternance⁴.

2. Un dispositif globalement efficace et souple dont la mise en œuvre peut encore être améliorée

a) L'application de l'article L. 1, après de nombreux succès, a été marquée par deux échecs majeurs depuis 2015

(1) Une mise en œuvre qui s'est concrétisée par différentes formes de concertation...

Depuis 2007, l'article L. 1 du code du travail a été mis en œuvre à 22 reprises, donnant lieu à la conclusion de 5 ANI (d'autres ANI ont été conclus de manière **autonome** par les partenaires sociaux, par exemple sur l'emploi des jeunes⁵).

Comme l'a souligné M. Franck Morel lors de son audition par la mission d'information, la mise en œuvre de l'article L. 1 a donné lieu à toutes les configurations possibles entre négociation/accord/disposition législative, celles-ci étant présentées de manière exhaustive en **annexe**⁶.

Le cas le plus simple est celui d'une loi transposant un **ANI**, à l'instar de :

- la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail (ANI du 11 janvier 2008) ;

- la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie (ANI du 7 janvier 2009) ;

¹ Proposition de loi visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises, n° 679 (2011-2012) de Mme Catherine Procaccia et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 18 juillet 2012.

² Proposition de loi visant à abroger la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « Travail », n° 155 (2016-2017) de Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 29 novembre 2016.

³ Proposition de loi visant à permettre aux salariés de faire don d'heures de réduction de temps de travail ou de récupération à un parent d'un enfant gravement malade, n° 3672 de M. Paul Salen, déposée à l'Assemblée Nationale le 13 juillet 2011.

⁴ Proposition de loi pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée, n° 3369 de M. Gérard Cherpion et plusieurs de ses collègues, déposée à l'Assemblée Nationale le 13 avril 2011.

⁵ Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi.

⁶ Cf. annexe XIV du présent rapport.

- la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération (ANI du 19 octobre 2012) ;

- la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi (ANI du 11 janvier 2013) ;

- la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la formation professionnelle (ANI du 14 décembre 2013).

Ensuite, certaines lois ont été adoptées non pas à la suite d'un ANI, mais d'une **position commune** ou d'un **protocole d'accord**, comme :

- la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail¹ (position commune du 9 avril 2008) ;

- le volet « représentativité patronale » de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (position commune du 19 juin 2013² et protocole d'accord du 30 janvier 2014³).

En outre, le législateur est intervenu dans de rares occasions alors même que **la négociation n'avait pas prévu d'engagement spécifique**, comme la loi du 9 novembre 2010⁴ sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Enfin, faute d'accord des partenaires sociaux, le **législateur s'est abstenu d'intervenir** sur des thématiques comme la diversité et le contrat de pré-embauche en 2009, ou les accords de compétitivité-emploi en 2012.

(2) ...mais qui s'essouffle depuis deux ans

Si les trois premières réformes gouvernementales traitant du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle adoptées par le Parlement entre 2012 et 2015 ont bien été précédées d'une négociation nationale interprofessionnelle ayant abouti, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi n'a pas pu transcrire d'ANI, **en l'absence d'accord des partenaires sociaux** constatée le 22 janvier 2015.

Surtout, certaines personnes avancent, pour expliquer en partie les difficultés rencontrées lors de l'examen de la loi « Travail », une mise en œuvre imparfaite de l'article L. 1.

¹ Ainsi que la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008.

² Ce document a été signé par le MEDEF, la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises) et l'UPA (Union professionnelle artisanale).

³ Ce protocole d'accord a été conclu entre le MEDEF, l'UPA et la CGPME d'une part, la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), l'UnaPL (Union Nationale des Professions Libérales) et l'Udes (Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire) d'autre part.

⁴ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

En effet, la majorité des syndicats de salariés et des organisations patronales entendues par la mission d'information ont estimé que les dispositions de cet article n'avaient pas été respectées à la lettre. Ainsi, M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) a estimé lors de son audition que « *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* »¹. M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, a indiqué lors de la même audition que « *sur la "loi travail", l'article L. 1 n'a pas fonctionné du tout. Nous considérons que la concertation n'a pas eu lieu.* ». Par ailleurs, M. Michel Guilbaud, directeur général du MEDEF, entendu par la mission d'information, considère qu'« *en 2016, le choix a été fait de légiférer sans passer par la négociation* »².

Lors de son audition au Sénat le 17 mai 2016 par la commission des affaires sociales, la ministre du travail a toutefois indiqué que « *le reproche fait au Gouvernement sur le non-respect de l'article L. 1 est particulièrement infondé* ». Elle a en effet invité les partenaires sociaux représentatifs, par lettres datées du 16 septembre 2015, à ouvrir une négociation sur le rapport de M. Jean-Denis Combrexelle, « *La négociation collective, le travail et l'emploi* ». Tous les syndicats ainsi que les organisations patronales ont refusé, pour des raisons diverses, d'ouvrir une négociation nationale interprofessionnelle sur les sujets traités dans le rapport. Certains syndicats ont en effet considéré que ce rapport ne constituait pas un document d'orientation au sens de l'article L. 1 du code du travail.

D'autres observateurs indiquent qu'à la suite de l'échec de la négociation sur la modernisation des institutions représentatives du personnel, les partenaires sociaux étaient réticents à l'idée d'ouvrir une nouvelle négociation substantielle et de prendre le risque d'un nouvel échec qui leur serait alors imputé. Se sont alors succédé de nombreuses « **réunions bilatérales** » entre les organisations syndicales et patronales représentatives d'une part, et les ministres et le Premier ministre d'autre part, comme l'a rappelé M. Jean-François Pilliard lors de son audition plénière³.

La ministre du travail a néanmoins reconnu que le 17 février 2016, jour de l'arbitrage du Président de la République et du Premier ministre, un texte préparatoire avait fuité dans la presse, qui introduisait un nouvel article sur le licenciement économique. Face à l'hostilité des organisations syndicales, une période de consultation des partenaires sociaux et des

¹ Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc2.

² Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc3.

³ Audition du 11 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

organisations représentant la jeunesse a alors été ouverte du 7 au 11 mars 2016 sous l'égide du Premier ministre, repoussant ainsi de deux semaines (soit le 24 mars) la présentation du projet de loi en Conseil des ministres.

Par ailleurs, la ministre du travail a rappelé que le Compte personnel d'activité (CPA), dont les modalités sont définies dans la loi « Travail », avait fait l'objet d'une négociation et qu'elle avait abouti à une position commune¹.

Le Conseil d'État, dans l'avis rendu sur le projet de loi « Travail », a estimé que **l'article L. 1 avait été respecté** « dans les circonstances propres aux conditions d'élaboration du projet ».

Beaucoup d'observateurs considèrent néanmoins que **la méthode d'élaboration de la loi « Travail »**, qui n'a **pas été exemplaire** en termes de dialogue social, explique en partie les difficultés rencontrées lors de son examen parlementaire et que cet épisode risque de **rendre malaisée la conduite des prochaines réformes** portant sur le code du travail.

b) Un article L. 1 aux nombreux atouts

Le dispositif de dialogue social prévu par l'article L. 1 présente plusieurs avantages, comme l'ont reconnu un grand nombre de personnes entendues par la mission d'information.

Tout d'abord, il freine l'inflation législative, en limitant notamment les demandes émanant des différents ministères, et contribue ainsi à la **stabilité juridique des normes**, même si cette observation peut être relativisée compte tenu du nombre de textes pris ces dernières années. Il permet en effet d'échapper à l'urgence de l'agenda politique en imposant un temps de réflexion « à froid ».

Corrélativement, une bonne articulation entre démocratie représentative et démocratie sociale permet aussi d'assurer la **stabilité des normes législatives**, comme l'a souligné M. Olivier Dutheillet de Lamothe lors de son audition au sujet des contrats précaires. Après de nombreuses modifications, le cadre juridique de ces contrats a en effet été fixé par une loi du 12 juillet 1990², reprenant les dispositions d'un ANI du 24 mars 1990, et il n'a depuis lors été modifié qu'à la marge. L'effet de l'article L. 1 sur l'inflation législative est toutefois difficile à mesurer par définition : il n'est pas possible de savoir combien de modifications portant sur le code du travail ont été évitées grâce à lui.

Ensuite, cet article permet en théorie d'améliorer l'acceptabilité sociale d'une réforme. Le Gouvernement peut en effet « déminer » les sujets conflictuels qui constituent des lignes rouges aux yeux de certains des

¹ Il convient néanmoins de rappeler que celle-ci n'a pas été formellement signée par tous les partenaires sociaux.

² Loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires.

partenaires sociaux, par la négociation « informelle » du document d'orientation, puis pendant la négociation à proprement parler. Cela diminuerait ainsi le risque de mouvements sociaux et le nombre de recours grâce à une meilleure information des citoyens. Même si la négociation n'aboutit pas à un accord, elle permet de déterminer les points de convergence et de divergence, facilitant ainsi le travail du Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi, puis du Parlement pendant son examen.

En ce sens, toute négociation est utile, et l'absence d'accord n'est pas synonyme d'échec absolu. Cette « *négociation de la norme* », loin d'affaiblir la loi, la conforte car le législateur est incité à ne retenir que les dispositions acceptées par les principales parties prenantes, ce qui limite le nombre de contentieux et le risque d'une remise en cause à brève échéance des mesures votées. Ce constat rejoint plus globalement celui de la mission d'information sur la nécessité d'une concertation en amont des décisions publiques : la perte de temps avant la prise de décision permet d'assurer une meilleure chance de réussite par la suite.

Les conséquences économiques des mouvements sociaux

Il est très difficile de mesurer l'impact sur l'économie des grèves liées à la contestation d'une réforme sociale. Cet impact dépend notamment du niveau de la mobilisation, de sa diffusion dans certains secteurs stratégiques, des modalités d'expression retenues, de sa durée et de la capacité de résilience de l'économie.

Les grèves intervenues entre mi-novembre et mi-décembre 1995 contre le « plan Juppé » sur les retraites, qui ont duré vingt-deux jours, ont entraîné, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), une baisse de la croissance de l'économie française de 0,2 point au quatrième trimestre 1995¹.

En revanche, les blocages de raffineries pour protester contre la réforme des retraites en 2010, plus sporadiques, n'auraient eu aucun effet global sur l'économie française.

En mai 2016, M. Denis Ferrand, directeur général de l'Institut de conjoncture Coe-Rexecode, estimait que l'impact du mouvement de protestation contre la loi « Travail » pourrait s'élever au maximum à 0,1 point de croissance².

Source : travaux de la mission d'information

En outre, l'article L.1 permet l'émergence de constructions juridiques innovantes grâce à l'imagination des partenaires sociaux. Deux exemples sont souvent mis en avant, portant sur des sujets éminemment sensibles : la rupture conventionnelle, mise en place par l'ANI du

¹ Cf. Article du journal Le Monde, 25 mai 2016 :

http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/05/25/projet-de-loi-travail-pour-l-instant-la-mobilisation-ne-bloque-absolument-pas-l-economie_4926338_3234.html#mZDu2kQglwxgppV8.99

² Idem.

11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, et la réforme des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) prévue par l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi.

L'article L. 1, dont la rédaction est brève, offre également une souplesse procédurale appréciable. Le législateur a voulu formaliser et consacrer la concertation préalable des partenaires sociaux avec un article qui ouvre solennellement le code du travail, avant tout projet de réforme, sans toutefois fixer un cadre procédural trop contraignant. Ainsi, la violation des dispositions de l'article L. 1, si elle affaiblirait certainement la légitimité de la réforme, ne constitue pas à elle seule un vice de forme justifiant une censure du Conseil constitutionnel ou l'annulation pour excès de pouvoir par le juge administratif des actes administratifs en découlant. Tout au plus, le Conseil d'État, lorsqu'il examine l'avant-projet de loi avant sa présentation en Conseil des ministres, peut décider de disjoindre les dispositions du texte qui n'ont pas respecté les dispositions de l'article L. 1.

Enfin, comme indiqué précédemment, cet article n'oblige pas le Gouvernement à transcrire l'accord tel quel, sans en modifier l'équilibre : c'est la pratique et l'engagement moral du Gouvernement, relayé ensuite par un engagement politique, qui aboutit à ce que le législateur vote un texte respectueux de l'engagement de l'ANI. Pour rappel, en cas d'urgence, le Gouvernement peut décider de ne pas consulter les partenaires sociaux avant de déposer un projet de loi réformant le code du travail.

Au final, comme le souligne M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, le dispositif de l'article L. 1, dont le « *caractère pré-constitutionnel* » est inédit dans notre législation, a permis d'instaurer une « *véritable méthode pratique de la négociation collective préalable à l'adoption de lois futures* »¹. D'autres spécialistes du droit du travail, à l'instar de M. Alain Supiot² et de M. Franck Morel³ vont même plus loin en considérant que l'article L. 1 a de fait « *valeur constitutionnelle* », dans la mesure où il précise la portée du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et que l'exercice du pouvoir du législateur « *ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* ». Le Conseil constitutionnel n'a pas été amené à ce jour à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article L. 1 du code du travail ni sur les conséquences juridiques liées à la méconnaissance de ses dispositions.

¹ « La place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes », *présentation de Jean-Marc Sauvé, Droit social, numéro 5, mai 2010, p. 489.*

² « La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative », *Alain Supiot, Droit social, numéro 5, mai 2010, p. 525.*

³ Cf. « Démocratie sociale : de l'utilité d'une révision constitutionnelle ? », *de Franck Morel, La semaine juridique sociale n°49, 3 décembre 2013.*

c) Une mise en œuvre parfois critiquable

En règle générale, les critiques ne portent pas tant sur le contenu de l'article L. 1 que sur sa mise en œuvre, visant à la fois le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux.

En premier lieu, le Gouvernement aurait parfois tendance à trop peser dans la négociation. Tout d'abord, le ministère du travail élabore, en amont de l'ouverture de la négociation, le document d'orientation en étroite collaboration avec certains partenaires sociaux qu'ils considèrent comme incontournables. Ensuite, à rebours de l'article L. 1 qui prévoit que les partenaires sociaux fixent eux-mêmes le délai qu'ils estiment nécessaire pour mener leurs travaux, le Gouvernement s'arroge cette prérogative et arrête une durée de négociation souvent jugée trop courte. Il se tient également informé, via de multiples canaux, du déroulement de la négociation et peut être tenté de prodiguer des conseils ou des analyses à une ou plusieurs des parties.

En deuxième lieu, le rôle du Parlement est singulièrement limité lors de l'examen des projets de loi transcrivant un ANI. Ainsi, à l'invitation du Gouvernement, la majorité parlementaire veille à ce que les projets de loi transcrivant un ANI ne remettent pas en cause l'équilibre de l'accord. Cette attitude « d'auto-restriction » est compréhensible dans la mesure où un accord repose sur des compromis réciproques qui ne sont acceptables pour les parties prenantes que si son intégralité est respectée. Comme le remarquait M. Olivier Dord, rapporteur pour l'Assemblée nationale du projet de loi de modernisation du marché du travail en 2008, les signataires d'un accord retiennent parfois des « *termes un peu confus* » pour des raisons d'ordre « *politique ou symbolique* », obligeant le législateur à « *préciser les choses* »¹ afin de rendre la loi intelligible et opérationnelle. La plupart des amendements adoptés, parfois suggérés par le Conseil d'État², sont alors élaborés en concertation avec les partenaires sociaux signataires de l'accord et ont pour objet de clarifier le texte, d'assurer des coordinations juridiques ou de compléter l'accord sur certains sujets³. Mais certains parlementaires ont pu regretter que le rôle du législateur soit réduit au simple vote de la loi, sans la modifier en profondeur à travers des amendements « autonomes ».

¹ Dominique Dord, la loi du 31 janvier 2017 : avantages et inconvénients du point de vue du Parlement, *Droit social* 2010, p. 508.

² Lors de l'élaboration du projet de loi de sécurisation de l'emploi, le Conseil d'État avait suggéré que le refus d'un salarié de respecter un accord de mobilité interne pouvait entraîner un licenciement individuel pour motif économique, et non un licenciement pour motif personnel comme l'avait prévu l'ANI du 11 janvier 2013.

³ Lors de l'examen du projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps du travail en 2008, « les règles relatives à la validité du protocole préélectoral, à l'électorat et l'éligibilité des salariés mis à disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure présents dans les locaux de l'entreprise utilisatrice, à la question de la prise en compte des salariés des très petites entreprises ont fait l'objet de compléments » par voie d'amendements car la position commune du 9 avril 2008 ne les mentionnait pas. Cf. « Démocratie sociale : de l'utilité d'une révision constitutionnelle ? », de Franck Morel, *La semaine juridique sociale* n° 49, 3 décembre 2013.

En troisième lieu, les partenaires sociaux ne sont pas toujours en mesure de remplir les missions qui leur sont attribuées. Toutes les délégations syndicales et patronales ne disposent pas de services juridiques et économiques étoffés. C'est pourquoi l'orientation générale d'une négociation est souvent fixée conjointement par le MEDEF et la CFDT, qui jouent un rôle moteur essentiel. Certaines délégations ont, en outre, parfois durci leurs positions lors des négociations nationales interprofessionnelles, en raison de la proximité d'élections internes. Plus généralement, certains observateurs considèrent que le législateur confie volontairement des pans importants de sa compétence en matière sociale à des partenaires sociaux qui n'ont ni les moyens humains et techniques suffisants ni la légitimité pour les exercer, surtout s'il s'agit de concevoir des réformes de structures impopulaires mais indispensables pour redéfinir notre modèle économique et social.

Au final, MM. Bertrand Martinot et Franck Morel considèrent que notre pays se singularisait, avant l'adoption de la loi « Travail », par une situation « *paradoxe unique en Europe* », caractérisée par « *une minoration du rôle de la négociation collective dans la création courante de la norme* » et par « *son exaltation dans l'élaboration de la loi* », à travers un rôle de « *pré-législation* » confié aux partenaires sociaux¹. Compte tenu de la promotion par la loi « Travail » du dialogue social au niveau de l'entreprise, M. Jacques Barthélémy s'interroge sur la pertinence de conserver l'article L. 1 : le rôle confié par cet article aux partenaires sociaux « *est-il encore pertinent dans une architecture dans laquelle une place prééminente est confiée aux accords d'entreprise, la convention de branche ne s'appliquant qu'à défaut et la norme réglementaire qu'en l'absence de tissu conventionnel ?* »². Le directeur général du MEDEF, M. Michel Guilbaud, considère pour sa part que « *la négociation préalable est une bonne chose* » mais plaide pour que « *soit réduite la place de la loi dans un droit social particulièrement complexe* », et se demande même « *si le système n'est pas à bout de souffle* » lorsqu'il s'agit de réformer le code du travail.

La mission d'information entend ces points de vue mais considère que l'article L. 1 offre un cadre de concertation utile dont la mise en œuvre peut encore être améliorée.

C. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE SOCIAL PRÉALABLE AUX RÉFORMES DU CODE DU TRAVAIL

La mission d'information considère que la **promotion du dialogue social au niveau national** pour concevoir des réformes portant sur le code du travail, telle que prévue à l'article L.1 du code du travail, est **complémentaire** de la dynamique visant à **développer les accords collectifs**

¹ « Un autre droit du travail est possible. Libérer, organiser, protéger », Bertrand Martinot et Franck Morel, mai 2016, Fayard, p. 164.

² Dossier remis par M. Jacques Barthélémy lors de son audition par la mission d'information.

dans les entreprises, et qui a connu une nette accélération avec la loi « Travail ».

Si le bilan de l'article L. 1 du code du travail est globalement positif et plaide pour son maintien sans modification¹, il convient néanmoins d'**améliorer la mise en œuvre du dialogue social** au niveau national de la part du Gouvernement, du Parlement et des partenaires sociaux.

La mission d'information est convaincue que le dialogue social au niveau national pourrait être renforcé à **droit constant**, à travers une modernisation du rôle des différents acteurs. Une telle évolution ne peut toutefois garantir à elle-seule le succès et la pertinence d'une réforme, indépendamment de son contenu.

À travers ses propositions, la mission d'information souhaite **raffermir les liens entre démocratie sociale et démocratie représentative**, car « *la démocratie politique ne sera pas viable si elle ne s'épanouit pas en démocratie sociale* », tandis que « *la démocratie sociale ne serait ni réelle ni stable si elle ne se fondait pas sur une démocratie politique* »².

1. Élaborer une feuille de route sociale pour la durée du quinquennat et faire davantage œuvre de pédagogie

a) Une feuille de route sociale

L'article L. 3 du code du travail, très rarement mentionné lors des auditions de la mission d'information, oblige le Gouvernement à présenter chaque année devant la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) ses orientations pour l'année à venir dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre. Il doit également remettre au Parlement un rapport faisant état de toutes les procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée en application des articles L. 1 et L. 2.

Or, selon les informations communiquées à la mission d'information par la direction générale du travail, si le Gouvernement présente bien ses orientations devant la CNNC, l'exercice reste très formel et ne suscite pas de réel engouement de la part des partenaires sociaux. En outre, le rapport annuel du Gouvernement au Parlement n'a jamais été produit depuis 2007.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Jean-Denis Combrexelle a rappelé que la loi « Larcher » avait effectivement prévu un « *calendrier de négociation, sur des thèmes déterminés, sur lequel les partenaires*

¹ La constitutionnalisation de l'article L. 1 du code du travail, un temps défendue par le Gouvernement dans un projet de loi constitutionnelle déposé le 14 mars 2013, ne suscite pas l'adhésion des personnes entendues par la mission d'information.

² Léon Blum, « L'œuvre de Léon Blum », *Mémoires, La prison et le procès, A l'échelle humaine*, Albin Michel, 1955, p. 472.

sociaux et le gouvernement devaient se mettre d'accord à l'avance » mais que « cet élément qui, aux yeux de l'auteur de la loi, était essentiel à son équilibre a été, hélas, un peu oublié »¹.

Entre 2012 et 2015, le Gouvernement a organisé quatre « conférences sociales » réunissant les partenaires sociaux, représentatifs ou non, pour fixer l'agenda social de l'année².

L'organisation de ces conférences n'a pas été garantie d'une année sur l'autre. Beaucoup de syndicats ont d'ailleurs regretté leur caractère formel et ponctuel et seuls quelques sujets ont été suivis de manière pluriannuelle. La dernière conférence sociale organisée en octobre 2015 n'a pas abordé la question de la refondation du code du travail, qui était pourtant la raison d'être du projet de loi « Travail », tandis que la CGT a refusé d'y participer.

C'est pourquoi la mission d'information invite le Gouvernement à présenter devant le Parlement une **feuille de route des réformes sociales applicable pendant le quinquennat** et qui pourrait comprendre :

- un calendrier indicatif et non contraignant des réformes sociales à réaliser, ou du moins un ordre indiquant celles qui sont prioritaires ;

- les réformes qui ne relèvent pas de l'article L. 1 compte tenu de leur urgence et de la situation économique et sociale ;

- les réformes relevant de l'article L. 1, en indiquant approximativement pour chacune d'elles le délai au-delà duquel le Gouvernement compte légiférer sans accord des partenaires sociaux ;

- les réformes ne relevant pas de l'article L. 1 compte tenu du périmètre du champ d'application de cet article et de la jurisprudence du Conseil d'État, mais qui feront l'objet d'une information, d'une consultation ou d'une négociation ;

- le cas échéant, et à titre reconnaissant, les éléments de « l'agenda social autonome » fixé par les partenaires sociaux (voir *infra*) ;

- si possible, les modalités d'établissement des diagnostics partagés et du suivi des réformes engagées.

L'objectif de cette feuille de route étant de moins légiférer pour mieux légiférer, elle fixerait les réformes à mener afin de donner aux partenaires sociaux un **cadre global de négociation** pendant cinq ans, évitant ainsi une approche à court terme pour chaque réforme. Elle serait actualisée chaque année, pour tenir compte des nouvelles orientations du Gouvernement et des éventuelles observations de la Commission

¹ Audition du 25 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170123/mi_democratie.html.

² La première s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, la deuxième les 20 et 21 juin 2013, la troisième les 7 et 8 juillet 2014 et la dernière le 19 octobre 2015.

européenne, et pourrait faire l'objet d'une information à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) avant sa présentation devant le Parlement.

Elle mettrait en œuvre le **principe de loyauté** des négociations avec les partenaires sociaux, crucial selon MM. Morel et Martinot, en incitant le Gouvernement à leur annoncer en amont ses engagements sur une réforme donnée (reprise partielle ou totale envisagée pour un accord, calendrier pour négocier...).

L'établissement d'une telle feuille de route, déclinaison dans le domaine social du discours de politique générale du Gouvernement, rencontre d'ailleurs l'assentiment de la plupart des représentants des partenaires sociaux entendus par la mission d'information, M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P), jugeant même cette proposition « *idéale* » pour organiser le dialogue social au niveau national¹.

Cette feuille de route aurait également comme avantage indirect de dissuader le Gouvernement d'intégrer à un même projet de loi plusieurs réformes, et de tirer ainsi les enseignements de l'élaboration de la loi « Travail », au cours de laquelle la réforme du licenciement économique et le barème des indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ont été ajoutés très tardivement, alors que l'objet initial de la loi portait essentiellement sur la négociation collective. M. Jacques Barthélémy et M. Gilbert Cette plaident à cet égard depuis de nombreuses années pour des réformes sociales centrées sur des sujets précis qui évitent « *d'agiter des chiffons rouges* », risque aggravé si ces propositions ne sont pas adossées à un ANI².

Cette proposition s'inspire de trois recommandations formulées en 2006 par M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport précité « *Pour une modernisation du dialogue social* » du 31 mars 2006³.

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.

¹ Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc2.

² Jacques Barthélémy, Gilbert Cette, « Réformer le droit du travail », Odile Jacob, 2015, p. 39.

³ Soucieux de construire un agenda partagé de réforme, connu de tous les acteurs, ce dernier proposait « d'élaborer de manière concertée un programme pluriannuel de réformes prévoyant les modes d'association des partenaires sociaux et acteurs de la société civile » (action n° 1) et d'« actualiser chaque année cet agenda partagé, en lien avec le programme national de réformes présenté par la France au niveau européen » (action n° 2).

b) Des efforts de pédagogie indispensables pour expliquer les réformes sociales

La mission d'information approuve les préconisations du rapport Combrexelle¹ visant à créer une **culture du dialogue social** en France à travers la diffusion d'une « *dynamique de la négociation* ». Dans un pays marqué par les luttes sociales et les antagonismes, il est nécessaire de valoriser les vertus d'un dialogue social apaisé, qui ne doit pas cependant être synonyme de renonciation des partenaires sociaux à leurs convictions.

La première proposition du rapport, souvent passée sous silence dans les débats publics, est pourtant capitale : il convient d'élaborer une « *pédagogie de la négociation collective démontrant son caractère rationnel et nécessaire dans un contexte concurrentiel et de crise économique* ». Dans un monde économique en constante évolution, le dialogue social est l'un des leviers d'adaptation des entreprises. Comme l'a constaté la mission d'information lors de son déplacement au Danemark, c'est même dès l'école que la culture du dialogue, du compromis et de l'écoute réciproque, par le développement de travaux en équipe, doit être développée afin de faciliter ensuite la conduite du changement en entreprises.

En outre, l'examen de la loi « Travail » a été émaillé par de nombreuses polémiques dont certaines étaient fondées sur des informations erronées, tandis qu'une pétition en ligne d'opposition au texte a rencontré un très grand succès.

C'est pourquoi le professeur Paul-Henri Antonmattéi, lors de son audition par la mission d'information², a plaidé pour que les membres du **Gouvernement expliquent davantage le sens et la philosophie des réformes sociales envisagées**, souvent complexes et techniques y compris pour les spécialistes, en amont et en aval de leurs examens parlementaires, à travers des participations dans les médias, à des colloques et à diverses rencontres avec les acteurs du monde du travail.

Dans le même sens, M. Jean-Denis Combrexelle a regretté lors de son audition que « *l'accompagnement pédagogique des lois* » soit « *limité* », alors qu'il faudrait pouvoir expliquer le contenu de la loi « Travail » « *aux citoyens qui ne sont ni juristes ni syndicalistes, sans jeter de doute sur l'impartialité de cette information* » et concurrencer ainsi des « *réseaux sociaux qui véhiculent des discours schématisés et réducteurs* »³.

Certes, les services de communication du Gouvernement ne sont pas restés inactifs, à travers la diffusion le 20 février 2016 d'un « *vrai-faux* » sur la loi « Travail » et le lancement cinq jours plus tard d'un compte officiel

¹ « La négociation collective, le travail et l'emploi » de M. Jean-Denis Combrexelle, rapport au Premier ministre, septembre 2015, p. 51.

² Audition du 29 mars 2017.

³ Audition du 25 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170123/mi_democratie.html.

Twitter portant spécifiquement sur cette loi. En outre, le site du ministère du travail héberge actuellement une page intitulée « *Quelles sont les principales mesures de la loi Travail ?* » Tout ceci reste toutefois très à la marge et ne constitue pas le travail d'explication préalable ou parallèle à toute réforme.

Une nouvelle stratégie doit donc être mise en place par le Gouvernement pour accompagner, expliquer et diffuser les réformes sociales en se fondant sur des informations objectives et impartiales. Un **site internet** pourrait être consacré aux enjeux d'une réforme avant son examen au Parlement, puis être actualisé lors de la publication de la loi. À travers l'utilisation de graphiques, de schémas et d'exemples concrets simplifiés, il s'adresserait aussi bien aux citoyens qu'aux journalistes, et comprendrait divers liens pour approfondir les sujets techniques. Un « **forum citoyen** » pourrait être adossé à ce site, permettant aux citoyens de poser des questions et de leur apporter des réponses, comme l'a proposé M. Jean-Denis Combrexelle lors de son audition.

La mission d'information souhaite aussi que les salariés et les employeurs soient mieux **informés sur les règles de la représentativité des partenaires sociaux**, car si cette réforme date en partie de 2008 et constitue un élément central de leur légitimité, elle demeure encore très mal connue.

De fait, lors des élections professionnelles, peu de salariés savent que leurs choix déterminent indirectement les organisations syndicales habilitées à négocier des accords nationaux interprofessionnels.

Compte tenu des responsabilités confiées aux partenaires sociaux représentatifs au niveau national lors de l'élaboration des réformes portant sur le code du travail, il paraîtrait légitime d'informer les salariés sur la portée de leurs votes lors des élections en entreprise.

Le ministère du travail pourrait ainsi élaborer une **notice d'information**, distribuée aux salariés lors des élections professionnelles ou affichée sur leurs lieux de travail, sur les conséquences de leurs votes dans le choix des syndicats amenés à négocier au niveau national et interprofessionnel.

Une notice d'information pourrait également être envoyée aux chefs d'entreprise pour leur rappeler les enjeux attachés à leur adhésion à une organisation patronale, dans le prolongement du portail d'information de la représentativité patronale mis en place par le Gouvernement.

2. Mieux articuler la démocratie représentative avec la démocratie sociale

a) Encourager le Parlement à s'impliquer en amont des documents d'orientation

Lorsqu'un accord national interprofessionnel est conclu puis transcrit dans un projet de loi, son examen parlementaire apparaît aux yeux de certains comme une formalité. C'est pourquoi il pourrait être souhaitable **d'impliquer davantage le Parlement en amont de l'élaboration du document d'orientation.**

Les parlementaires pourraient ainsi veiller à ce que le document d'orientation ne vise que les « *principes fondamentaux* » du droit du travail et du droit syndical, conformément à l'article 34 de la Constitution. Il s'agit en effet d'éviter des « *lettres d'orientation ministérielles* » trop précises et directives imposées aux négociateurs, comme l'a rappelé M. Jean-François Pilliard lors de son audition¹.

A minima, la commission des affaires sociales de l'assemblée pourrait entendre, dans le cadre d'une **audition**, le ministre du travail et, si besoin, les partenaires sociaux, postérieurement à la publication du projet de document d'orientation². Le Gouvernement prendrait alors l'engagement politique d'accorder au Parlement un délai raisonnable pour prendre connaissance du texte, par exemple entre deux semaines et un mois. Le président de la commission des affaires sociales, ou le rapporteur pour avis de la mission budgétaire « travail et emploi », voire un parlementaire désigné par la commission (un « rapporteur par anticipation » du futur projet de loi) pourrait ainsi jouer un rôle essentiel pendant ces auditions. À leur issue, une **communication** pourrait être prononcée en commission, publiée sur le site de l'assemblée concernée, afin de faire connaître la position de la commission au Gouvernement.

Une autre option pourrait être la production d'un **rapport d'information**, même si les délais pourraient s'avérer trop restreints.

¹ Audition du 11 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

² Pour mémoire, le gouvernement n'a jamais publié à ce jour de projet de document d'orientation.

Une dernière option, plus ambitieuse, pourrait être d'inviter le Parlement à faire usage du **droit de résolution** prévu à l'article 34-1 de la Constitution pour présenter le point de vue des parlementaires sur le projet de document d'orientation (ce droit s'inspirant de celui applicable aux sujets européens¹).

Pour mémoire, en vertu de l'article 1^{er} de la loi organique du 15 avril 2009², une proposition de résolution, qui n'est soumise à aucun formalisme particulier, peut être déposée par un ou plusieurs parlementaires sur le bureau de l'assemblée concernée.

Le Gouvernement doit être immédiatement informé d'une proposition de résolution et il peut s'opposer à son inscription à l'ordre du jour s'il estime qu'elle remettrait en cause sa responsabilité ou qu'elle contiendrait des injonctions à son égard³.

Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de six jours francs après son dépôt. Elle n'est jamais renvoyée en commission. L'assemblée examine et vote sur le texte de la proposition de résolution initiale, ou rectifiée par son auteur à condition que cette rectification intervienne avant son inscription à l'ordre du jour. Aucun amendement n'est recevable sur les propositions de résolution.

Un débat en séance publique sur une proposition de résolution portant sur un projet de document d'orientation, en présence du ministre du travail, conférerait davantage de **solemnité** aux recommandations du Parlement.

Chaque assemblée parlementaire pourrait **décider librement** si elle souhaite peser ou non dans l'élaboration du document d'orientation, et de la **forme** que prendra cette participation.

En outre, la mission d'information considère qu'une éventuelle implication du Parlement dans l'élaboration du document d'orientation est conditionnée, par construction, à la **publication préalable d'un projet du Gouvernement** dans des délais raisonnables.

Cette implication n'est pas de nature à perturber le déroulement de la négociation puisque les grandes lignes du document d'orientation devraient par ailleurs être présentées par le Gouvernement dans sa **feuille de route sociale quinquennale**, actualisée chaque année.

¹ En application de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement doit soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent alors être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur ces projets ou propositions, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³ Cf. les articles 2 à 6 de la loi organique précitée du 15 avril 2009, précisés aux articles 50 bis à 50 quater du Règlement du Sénat et à l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Enfin, une fois la négociation entamée par les partenaires sociaux, il serait utile que le Parlement soit informé de son évolution.

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.

b) Faire un bilan des protocoles parlementaires qui déclinent les principes de l'article L. 1 aux propositions de loi

Les protocoles déclinant au niveau des assemblées parlementaires et des propositions de loi les principes issus de l'article L. 1 du code du travail n'ont pas fait l'objet d'un **bilan**, pourtant prévu pour la fin de l'année 2011.

Au vu des éléments dont dispose la mission d'information, la lettre et l'esprit des protocoles semblent avoir été **respectés** par les assemblées parlementaires. Les situations dans lesquelles les protocoles n'ont pas été appliqués aux propositions de loi sont cohérentes avec l'interprétation restrictive de l'article L. 1 retenue par le Conseil d'État (voir *supra*).

Une réflexion pourrait être menée sur la **base juridique** de ces protocoles, le Sénat ayant fait le choix d'une décision de son Bureau, alors que l'Assemblée nationale s'est appuyée sur la Conférence des présidents.

Enfin, l'actualisation des protocoles parlementaires pourrait être l'occasion de réfléchir à l'articulation de cette concertation avec la **consultation des citoyens** que la mission d'information souhaiterait voir généralisée.

3. Renforcer le rôle des partenaires sociaux

a) Inviter les partenaires sociaux à améliorer la pratique de la négociation nationale interprofessionnelle

M. Jean-Denis Combrexelle, lors de son audition¹ par la mission d'information, a déploré la persistance d'une « véritable liturgie de la négociation » sociale au niveau national, caractérisée par des séances de travail de nuit et de nombreuses interruptions, ni efficace ni attractive auprès des « nouvelles générations ». M. Jean-François Pilliard a d'ailleurs souligné devant la mission d'information² que « la confrontation des points de vue est source de progrès si elle est respectueuse et porte une volonté de construire ». Lors

¹ Audition du 25 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170123/mi_democratie.html.

² Audition du 11 janvier 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170109/mi_democratie.html.

de son audition¹, Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social de la CFDT, a indiqué que les acteurs sociaux devaient « *absolument travailler sur la méthode de négociation* » et « *se questionner* » « *sur la façon dont on construit un accord et dont on évalue ce qu'il produit* ».

La mission d'information appelle par conséquent les partenaires sociaux à conclure un **accord de méthode « à froid »** pour définir les modalités du dialogue social au niveau national et interprofessionnel. Une négociation avait été prévue sur ce sujet après l'échec en 2015 de la négociation sur la modernisation des institutions représentatives du personnel mais elle n'a pas abouti. Cet accord de méthode déterminerait notamment les sujets inscrits à leur agenda social autonome, les modalités d'établissement du diagnostic partagé, les cas de recours à des experts, les règles de rédaction des versions provisoires des accords, l'organisation et le lieu des réunions, les moyens pour communiquer sur l'avancée de la négociation ou encore les modalités de suivi des accords et des positions communes.

L'accord conclu par les partenaires sociaux sur l'assurance chômage le 28 mars 2017 illustre, selon M. Alexandre Saubot, chef de file du MEDEF, le succès de la méthode du diagnostic partagé, qui a été proposée par l'organisation patronale fin 2016 pour surmonter l'échec de la précédente négociation².

La loi « Travail » a d'ailleurs consacré l'existence des accords de méthode dans le code du travail, lesquels ont pour objet de « *permettre à la négociation de s'accomplir dans des conditions de loyauté et de confiance mutuelle entre les parties* » (art. L. 2222-3-1 du code du travail)³.

Certes, le Gouvernement devra remettre au Parlement avant la fin de l'année 2017 un rapport sur les voies et moyens de revaloriser le dialogue social et d'améliorer le cadre et la méthode de la négociation interprofessionnelle⁴. Mais la mission d'information considère que les partenaires sociaux sont les plus légitimes pour conclure un tel accord de méthode, qui ne relève ni de la compétence du législateur, ni du pouvoir réglementaire.

Les partenaires sociaux doivent par ailleurs réfléchir aux moyens d'assurer une **bonne articulation entre la base des adhérents et leurs directions** lors de l'attribution des mandats aux négociateurs avant

¹ Audition du 1^{er} mars 2017. Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html#toc2.

² « L'accord sur l'assurance chômage est "exemplaire" » (Alexandre Saubot, MEDEF) », AEF, Dépêche n° 559725, 30 mars 2017.

³ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, art. 16.

⁴ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, art. 15.

l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle et avant sa conclusion.

Enfin, la mission d'information a constaté que de nombreuses personnes plaident pour la création par les partenaires sociaux d'une **commission paritaire permanente au niveau national et interprofessionnel**, à l'instar de la CFTC¹, du professeur Paul-Henri Antonmattéi ou encore du rapport précité de la mission d'information de l'Assemblée nationale de juin 2016 sur le paritarisme². La mission d'information considère que cette proposition s'inscrit dans la logique d'institutionnalisation du dialogue social à l'œuvre dans les entreprises (à travers la création du comité d'entreprise en 1945) et dans les branches professionnelles (par l'entremise des commissions paritaires de branches rendues obligatoires par la loi « Travail »³) et qu'elle pourrait probablement faciliter la conduite des négociations au niveau national. Elle considère néanmoins qu'une telle innovation n'est **pas urgente**, qu'elle n'est pas soutenue par tous les syndicats⁴ et qu'elle devrait s'accompagner d'une rationalisation et d'une suppression d'instances concurrentes afin d'éviter un empilement de structures inefficace et coûteux. À cet égard, la mission d'information serait plutôt favorable à une rénovation de la Commission nationale de la négociation collective, dont la place était centrale dans la loi du 31 janvier 2007, plutôt qu'à la création d'une nouvelle structure.

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.

¹ Lors de son audition, M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), a plaidé pour la création d'un « comité paritaire permanent du dialogue social », qui aurait notamment pour mission d'organiser les discussions, les concertations et les négociations du ressort des partenaires sociaux et de bâtir un agenda partagé de réformes.

² Rapport d'information sur le paritarisme, « Quel paritarisme demain ? De la réparation du risque à la construction des parcours », de M. Arnaud Richard, président et M. Jean-Marc Germain, rapporteur, déposé le 8 juin 2016, p. 17. Le rapport propose en effet la création d'un Haut conseil de la négociation collective et du paritarisme, qui « serait le lieu des négociations interprofessionnelles sur saisine de l'État, du Parlement ou auto-saisine ».

³ Art. L. 2232-9 du code du travail, inséré par l'article 24 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁴ Par exemple, le représentant de la CFE-CGC, M. Gilles Lecuelle, a fait part de ses réserves importantes sur cette proposition devant la mission d'information, estimant qu'il faudrait commencer par « consolider la multitude de travaux qui sont réalisés ». Cf. le compte rendu : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170227/mi_democratie.html.

b) À terme, des mesures pourraient être envisagées pour moderniser le dialogue social

La réflexion de la mission d'information sur l'articulation entre la démocratie sociale et la démocratie représentative l'a conduite à se pencher sur les moyens de renforcer le **rôle des partenaires sociaux**, même si cette question n'a pas été abordée en tant que telle pendant ses auditions.

Tout d'abord, la mission d'information rappelle son **attachement aux règles de représentativité des partenaires sociaux**, patiemment élaborées depuis 2008, qui ont permis de bâtir une forme de démocratie représentative dans le champ du social, et de légitimer ainsi l'action des élus du personnel et des délégués syndicaux, comme l'a souligné M. Yves Struillou, directeur général du travail, lors de son audition.

Toutefois, si la représentativité des syndicats de salariés repose en vertu de la loi sur les résultats des élections professionnelles et non de leurs nombres d'adhérents, la question de leur légitimité est régulièrement contestée. Il est dès lors essentiel de réfléchir aux moyens de resserrer les liens qui unissent les syndicats aux salariés. L'exemple danois montre que le rôle des partenaires sociaux est d'autant plus fort qu'ils s'appuient sur un grand nombre d'adhérents.

Plusieurs pistes mériteraient probablement d'être creusées à ce titre.

Dans un souci de pragmatisme, la mission d'information propose **d'expérimenter pendant deux ou trois ans le développement du chèque syndical dans les entreprises volontaires** ou dans une branche volontaire. Inauguré en 1990 chez Axa, le chèque syndical ou « *bon de financement syndical* », vise à renforcer le dialogue social en permettant au salarié de soutenir directement l'organisation syndicale de son choix grâce à un chèque financé par l'entreprise¹. La mission d'information serait favorable à une expérimentation dans laquelle les sommes versées par l'employeur pour financer ce dispositif seraient déduites à due proportion de la **contribution de l'entreprise au fonds de financement du dialogue social**, qui est actuellement égale à 0,016 % de la masse salariale. Cette expérimentation aurait le mérite de montrer si le chèque syndical renforce effectivement l'image positive des syndicats auprès des salariés.

En outre, la mission d'information est favorable à un **renforcement de la formation des élus du personnel et des délégués syndicaux et à une meilleure valorisation de leurs mandats**. Certes, les salariés appelés à exercer des fonctions syndicales peuvent déjà bénéficier d'un congé de formation économique, sociale et syndicale, qui ne peut dépasser douze jours dans l'année² (sauf exception³), tandis que la loi du 17 août 2015 a prévu une

¹ Le chèque syndical est également utilisé dans l'entreprise Scor et dans le groupe Casino.

² Art. L. 2145-1 du code du travail.

³ Art. L. 2145-7 du même code. La durée totale de ces congés ne peut excéder dix-huit jours pour les animateurs des stages et sessions.

certification fondée sur les compétences acquises par les délégués syndicaux et les élus du personnel dans leurs fonctions représentatives¹. Toutefois, ces différentes mesures se révèlent insuffisantes selon un grand nombre de personnes entendues. C'est pourquoi la mission d'information soutient la proposition du rapport du Conseil économique, social et environnemental du 7 juin 2016, qui encourage les employeurs « à développer des actions de formation et de certification à l'intention des représentants du personnel afin de valoriser les compétences acquises pendant l'exercice du mandat »².

L'attractivité des mandats de représentants du personnel pourrait être renforcée à travers la création d'une **instance unique de représentation** reprenant l'ensemble des attributions des comités d'entreprise, des délégués du personnel et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Sauf accord d'entreprise majoritaire contraire, une telle instance serait créée dans toute entreprise, quelle que soit sa taille, et permettrait aux élus du personnel d'exercer simultanément les mandats afférents aux institutions ainsi regroupés et de suivre les formations correspondantes, dont la durée pourrait être relevée après accord des partenaires sociaux au niveau national. Ce sont ces représentants du personnel, mieux formés et dont l'engagement devrait être davantage valorisé, qui auront ensuite vocation à occuper des responsabilités éminentes dans les branches et lors des négociations nationales interprofessionnelles. En tout état de cause, les missions et prérogatives des instances désormais regroupées devraient être préservées dans cette nouvelle enceinte de représentation.

Enfin, il serait probablement utile que **la restructuration des branches professionnelles s'accompagne d'une rationalisation de l'organisation des partenaires sociaux**. Parmi les 687 branches professionnelles que comptait notre pays en 2012, pratiquement les trois quarts comptaient moins de 15 000 salariés³. En outre, 241 branches, soit un tiers d'entre elles, n'ont pas déposé d'accords depuis plus de dix ans, dont 212 relèvent d'un niveau régional ou local. C'est pourquoi l'article 25 de la loi « Travail » a fixé comme objectif de disposer de deux cents branches professionnelles avant août 2019, grâce à la rénovation des dispositifs mis à disposition du ministre du travail pour restructurer les branches professionnelles. Les partenaires sociaux doivent prendre une part active à cette restructuration des branches professionnelles et repenser leurs propres organisations et leurs maillages sectoriels.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, art. 5.

² « Le développement de la culture du dialogue social en France », Luc Bérille et Jean-François Pilliard, Avis du Conseil économique, social et environnemental, 7 juin 2016, recommandation n° 32, p. 68.

³ Étude d'impact du projet de loi « Travail », p. 172.

EXAMEN DU RAPPORT

MERCREDI 17 MAI 2017

M. Henri Cabanel, président. – Nous voici arrivés à la fin de nos travaux, particulièrement riches et denses ces cinq derniers mois.

Notre mission d'information a su travailler en confiance, de façon collective et transparente, dans un esprit constructif et serein. Toutes les réunions plénières ont été ouvertes au public et à la presse, certaines retransmises en direct sur le site du Sénat et sur *Facebook* et désormais accessibles en vidéo à la demande. Les auditions du rapporteur ont, quant à elles, été ouvertes à tous les membres de la mission.

Chers collègues, lors de l'échange de vues organisé plus d'un mois et demi avant l'examen du rapport, vous avez entendu les premières orientations du rapporteur et pu vous exprimer, dans une certaine concorde. J'espère que cette dynamique se poursuivra ce matin.

Depuis la constitution de la mission le 6 décembre 2016, nous avons organisé 45 auditions, dont 20 en réunion plénière, pour un total de 60 heures de réunion et une centaine de personnes entendues.

Trois déplacements ont été organisés. Le premier fut réalisé en Île-de-France, le 7 mars 2017, sur le chantier de la gare de Fort d'Issy-Vanves-Clamart située sur le tracé du Grand Paris Express. Le deuxième, en Isère, en Haute-Savoie et en Suisse du 14 au 16 mars 2017, pour étudier les dispositifs participatifs et de démocratie directe développés à Grenoble et à Genève ainsi que les procédures décisionnelles, et plus spécifiquement de concertation, mises en œuvre pour plusieurs projets d'infrastructures. Nous avons constaté des pratiques différentes ainsi qu'une véritable culture du référendum en Suisse. Le troisième déplacement, au Danemark, les 30 et 31 mars 2017, où l'ensemble des sujets intéressant la mission ont pu être abordés, tels que l'association des citoyens à la prise de décision par des dispositifs participatifs depuis longtemps mis en œuvre, la procédure pour des projets d'infrastructure concertés, la démocratie sociale et la réforme du droit du travail. Ce pays est particulièrement intéressant dans sa recherche permanente de compromis et pour son sens du travail collectif.

Environ 150 personnes, au total, ont été entendues par la mission d'information. La parole a été donnée à des intervenants très variés : intellectuels reconnus comme Marcel Gauchet ou Bernard Manin, professeurs spécialistes des dispositifs participatifs et acteurs associatifs développant ce type d'outils, représentants d'élus et de collectivités territoriales, organisations patronales et syndicales, professeurs et juristes

spécialistes des sujets traités, représentants de maîtres d'ouvrage pour des grands projets d'infrastructure, trois présidents de section du Conseil d'État, ou encore le secrétaire général adjoint de la Commission européenne en visio-conférence.

Nous avons aussi été nous-mêmes à l'écoute des citoyens. Un espace participatif a été ouvert du 8 février au 31 mars 2017 sur le site Internet du Sénat, recueillant une centaine de contributions déposées par 90 personnes.

En outre, la division de la législation comparée du Sénat nous a rendu une étude très intéressante sur les procédures de concertation applicables dans le domaine des infrastructures aux Pays-Bas et au Canada. Nous avons utilement complété cette étude par les réponses apportées par les ambassades de sept pays européens - Autriche, Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Pologne et Royaume-Uni - à un questionnaire que nous leur avons transmis.

Le projet de rapport établi par notre rapporteur, Philippe Bonnecarrère, a certainement suscité votre intérêt, nous sommes tous à la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique et du rétablissement des liens de confiance entre les représentants et les représentés, qui se sont distendus au cours des dernières décennies, entre les citoyens et leurs représentants.

À l'aube d'un nouveau quinquennat et alors qu'une nouvelle législature s'annonce, les constats que nous aurons établis et les axes d'amélioration que nous proposons constitueront notre modeste contribution à l'important travail qui attend l'ensemble des élus pour que notre démocratie fonctionne le mieux possible. J'espère que notre rapport n'en rejoindra pas une multitude d'autres dans les tiroirs.

Nous avons pu, avec le rapporteur, nous entretenir avec le président Gérard Larcher, qui nous a encouragés dans notre démarche. J'espère que nous pourrions rencontrer le nouveau président de l'Assemblée nationale, dès qu'il sera élu.

Avant de laisser la parole au rapporteur, j'annonce d'ores et déjà que je partage tout ce qui est dit et proposé dans le projet de rapport.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. - Merci à tous d'avoir accepté de se confronter aux deux problèmes mis en exergue par cette mission d'information : les blocages de la société française et la défiance des Français à l'égard du monde politique et des institutions. Ils ont été au cœur de notre réunion d'installation, le 6 décembre 2016. Le 28 mars 2017, nous avons largement échangé afin de dresser un bilan d'étape. La présentation du rapport était prévue ce 17 mai 2017. Nous avons respecté les délais, ainsi que notre contrat quant aux sujets que nous n'avons pas souhaité aborder. Ainsi, concernant la défiance vis-à-vis du monde politique, nous n'avons traité ni de la transparence de la vie politique ni de la représentativité, du statut et du mode d'élection des représentants.

Nous qui voulons ralentir le rythme législatif, nous avons raisonné à droit constant autant que possible, en souhaitant changer les pratiques plutôt que les textes.

Nous nous sommes intéressés à la démocratie paritaire ou sociale, en nous concentrant sur le paritarisme de décision au niveau législatif, sans aborder le paritarisme de gestion.

Nous avons été guidés par une logique positive d'action, sans jugement de valeur sur les décisions qui ont été prises dans l'un ou l'autre des projets examinés. Avec beaucoup de modestie, nous formulons des propositions sans donner de leçons. Lors des auditions, nous avons reçu un message rassurant : la démocratie représentative n'est pas remise en cause, même de la part des intervenants les plus toniques, voire provocateurs, et ceux qui définissent ardemment la démocratie participative. La référence à l'intérêt général n'a pas non plus été contestée.

Le rapport révèle une aspiration à une démocratie plus continue, qui ne soit pas limitée aux périodes électorales, suivant une logique d'explications et de dialogue partagé. Telle est la place de la démocratie participative dans notre société. Ceux qui ont confiance dans le numérique et les *civic techs* trouveront des développements concernant ces sujets dans le rapport.

La démocratie participative a vocation, non à se substituer à la démocratie représentative, mais à la compléter. Ses mécanismes souffrent de leurs propres faiblesses. Sans parler de « co-construction », il est possible de retirer des projets après avoir écouté la population. Nous avons noté la défiance, voire la colère des citoyens vis-à-vis du monde politique, sans pour autant aller sur le terrain politique des élections. Nous avons eu le sentiment que les questions que nous nous posions étaient les mêmes que celles de l'ensemble de la société, quels que soient les courants politiques.

L'introduction du rapport, tonique, forte, campe nettement le débat.

Sa première partie évoque la crise entourant la prise de décision publique, tout en rappelant que les mécanismes de la démocratie participative ne sont pas exempts de critiques. Cette partie nous conduit à constater que d'autres travaux restent à mener, en particulier sur le fait que nous entrerions dans une ère dite de la « post-vérité », où le vrai devient relatif et où chacun, avec le développement du numérique et des réseaux sociaux, peut être alimenté par la lecture de documents émanant de personnes qui pensent toutes pareil et peut être conforté ainsi dans ses opinions, tandis que la parole des experts, des scientifiques, ne signifie plus rien. Cela n'est pas un appel à la régulation de l'Internet. Toutefois, cette évolution peut elle-même favoriser la défiance constatée envers notre démocratie et la présence de ce sujet dans les campagnes électorales américaines et françaises justifie une attention particulière de notre assemblée.

La deuxième partie du rapport a pour objectif de conforter l'efficacité de l'action publique dans une démocratie « coopérative », suivant trois groupes de propositions : tout d'abord générales, sur la relation entre démocratie représentative et démocratie participative, puis centrées sur les infrastructures, d'une part, et sur la démocratie sociale, en dressant un bilan apparemment inédit de l'application de l'article L. 1 du code du travail, d'autre part.

Mettant en perspective notre travail, le rapport contient de nombreuses annexes dont une présentation de différents dispositifs relevant de la démocratie participative, une étude de législation comparée, une synthèse sur l'exercice du droit de pétition au Sénat, un bilan des concertations menées sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) ou encore des développements sur les enjeux de la démocratie sociale.

Nous formulons dix propositions, réunies en trois volets, à la fois raisonnables, ciblées et recherchant l'efficacité, non le spectaculaire.

Le premier volet porte sur l'association des citoyens à la prise de décision publique, au cœur de la complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative.

La première proposition vise à développer l'usage des outils participatifs, qu'ils soient numériques et non numériques, tout en évitant leurs biais. Ces outils doivent faire l'objet d'une appropriation par les citoyens, ce qui suppose une démarche pédagogique et un effort d'accessibilité. La démocratie participative, si elle doit exister, ne peut être au rabais.

La deuxième proposition est ciblée sur le Parlement : sans systématisation, nous proposons de favoriser les consultations numériques, telles que celles menées en amont de la loi pour une République numérique ou celles que conduit couramment la Commission européenne. Cela enrichira le travail des parlementaires, de même que le recours aux panels de citoyens, par exemple sur des sujets sociétaux. Ce serait probablement moins justifié pour des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Enfin, nous proposons d'intégrer le résultat de ces consultations numériques et ces panels de citoyens aux études d'impact dont nous déplorons, en général, le peu d'intérêt. Moins elles sont sérieuses, plus l'inflation législative risque de croître. Les éléments qualitatifs issus des outils participatifs viendront renforcer les études d'impact.

La troisième proposition, qui rejoint les suggestions d'évolution présentées au cours de certaines auditions, consiste à revitaliser le droit de pétition pour interpeller les représentants. Il existe mais il s'est figé avec le temps jusqu'à s'atrophier. Permettez-moi ce clin d'œil historique : il s'est affaibli sous la République tandis qu'il était très fort sous la monarchie. Il y a quand même des explications institutionnelles à cela.

Nous ne nous sommes pas autorisés à esquisser les contours exacts de ce droit, en fixant notamment le nombre de signataires minimal. En revanche, nous avons insisté sur la nécessaire attention à prêter à ces interpellations, sans quoi nous alimenterons la défiance envers le monde politique et les institutions. Pour renforcer le Parlement, nous confions à nos commissions permanentes le soin de choisir les modalités appropriées pour donner suite à ces pétitions : réunion de commission ou organisation d'un débat public, rédaction d'une proposition de loi, création d'une mission d'information ou engagement d'un contrôle.

Quatrième proposition : le recours apaisé au référendum. La logique plébiscitaire impose d'agir avec prudence. Mieux vaut suggérer son assouplissement au seul échelon local, le niveau national étant encore plus marqué par les logiques plébiscitaires que nous connaissons. Bien entendu, il demeurerait une faculté. Il nous faudra beaucoup de temps avant d'adopter le recours au référendum comme en Suisse, à supposer que notre société puisse s'y adapter.

Deuxième volet du rapport, la participation des citoyens aux décisions sur les projets d'infrastructures passe par le renforcement des maîtrises d'ouvrage. L'accompagnement de l'État doit être repensé pour mieux épauler les porteurs de projet.

Nous prônons, dans notre cinquième proposition, le recours à des cadres juridiques *ad hoc* pour les projets les plus stratégiques. Le Grand Paris Express en est un bon exemple : la société du Grand Paris, créée par un véhicule législatif spécifique, est une structure juridique *ad hoc*, dotée de moyens de financements qui lui sont propres. Nous souhaitons également consolider la culture de la participation en matière d'infrastructure, en simplifiant les documents soumis à concertation et en les rendant accessibles en *open data*.

Une autre évolution, qui supposerait, à long terme, une modification législative, est d'envisager une procédure continue de consultation du public lors de la conception et de la réalisation des projets. C'est l'objet de notre sixième proposition. Aujourd'hui se succèdent différentes phases de concertation et d'enquête publique concernant le même projet tant et si bien que plus personne ne sait sur quel objet exact porte la question. Ajoutez à cela que les « temps creux », qui s'intercalent entre les concertations et les enquêtes publiques, sont propices au « bouillonnement » des esprits. D'où la proposition, également, de placer l'ensemble des procédures de consultation sous l'égide d'un garant par la Commission nationale du débat public (CNDP). Les actuels commissaires-enquêteurs pourront d'ailleurs être désignés comme garants. L'objet de cette mesure est de les soustraire aux diverses pressions et tentatives d'instrumentalisation dont ils font parfois l'objet. Le garant formulerait recommandations au décideur, à l'inverse des commissaires-enquêteurs qui s'expriment sur le fond du projet.

Enfin, dans la septième proposition, la simplification des procédures – un classique du genre – sécuriserait les projets d'infrastructure. À titre d'exemple, le droit au recours pourrait s'exercer directement devant la Cour administrative d'appel pour les infrastructures importantes et ayant fait l'objet d'une concertation préalable. Le Conseil d'État conserverait son rôle de cassation.

Troisième et dernier volet, la démocratie sociale et trois propositions. Pour que soit mis en œuvre l'article L. 1 du code du travail et vive le dialogue social, une feuille de route sociale couvrant la durée du quinquennat serait utile aux partenaires sociaux.

Ensuite, le Parlement pourrait être davantage associé aux négociations. Actuellement, il hésite, lorsque les pourparlers aboutissent, à modifier un projet de loi transposant un accord national interprofessionnel. Sans interférer dans les négociations, il pourrait s'exprimer en amont du document d'orientation du Gouvernement, par exemple en organisant des auditions ou des débats, voire en adoptant une proposition de résolution.

Enfin, nous pourrions inviter les partenaires sociaux représentatifs, pour renforcer l'efficacité du dialogue social au niveau national et interprofessionnel, à conclure un accord de méthode « à froid ». Je note, malgré tout, que l'Allemagne où la culture de la négociation est très présente s'en passe fort bien.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci encore au groupe Union des démocrates et indépendants - UC (UDI-UC) d'avoir pris l'initiative de cette mission et au président pour l'atmosphère sereine et constructive de nos travaux. Nous avons travaillé sur un vrai sujet en disposant de temps, ce qui est précieux. Je ne ménagerai aucun suspense en déclarant d'emblée que je voterai ce rapport en l'assortissant d'une contribution relevant nos divergences sur quelques points précis.

Je regrette que Pierre Rosanvallon, qui est une voix écoutée, ait décliné notre invitation à cause d'un calendrier surchargé. C'est dommage et pour nous et pour lui. Toujours sur les experts que nous avons entendus, je remarque qu'ils sont masculins à 87 %. Quand équilibrera-t-on enfin le ratio sexuel et générationnel ?

Le malaise démocratique est sans doute plus profond encore que notre rapporteur le relève. Pour moi, tout commence dès l'école maternelle, et pas à dix-huit ans. Nous avons été trop timides sur la formation à la résolution non violente des conflits.

Concernant le volet « travail », si nous divergeons pour des raisons politiques sur la place de la branche, je souscris à vos propositions, excellentes, riches et sensées, pourvu que nous nous les appliquions à nous-mêmes. En septembre, après les élections sénatoriales, de nombreux assistants parlementaires n'auront plus d'emploi. Faisons un peu de travaux

pratiques en mettant enfin au point un statut de collaborateur parlementaire, sans quoi les médias ne manqueront pas de relever cette contradiction.

Sur le volet « infrastructures », je note, dans le projet de rapport, qu'une partie décrivant la situation dénote une forte imprégnation des propos que nous ont tenus les représentants de sociétés d'autoroutes et du réseau de transport d'électricité. Ces informations qu'ils nous ont données auraient pu être mises davantage à distance en les intégrant dans un encadré.

Ce beau travail est-il à la hauteur de ce que nous vivons ? Je l'ignore. En tout cas, alors que nous assistons à un putsch générationnel, que les partis ont explosé et que la société est déboussolée, nous avons fait la démonstration que nous sommes capables de travailler ensemble malgré des divergences profondes sur des sujets aussi lourds que la loi « Travail » ou les infrastructures.

M. Henri Cabanel, président. – Merci, madame Bouchoux, pour votre analyse. Vous avez raison : il convient de montrer l'exemple pour lever la défiance.

M. Michel Raison. – Cette mission d'information sur la démocratie tombe bien à propos : en pleine période électorale ! Ne voyez pas dans mes remerciements des propos de politesse et de circonstance : nous avons dû fournir, pour réaliser ces travaux, des efforts intellectuels particulièrement importants et le rapport est de qualité. Je remercie aussi le président pour la souplesse qu'il nous a offerte.

Au début de la mission, j'étais un peu inquiet mais les auditions sont devenues, au fur et à mesure, extrêmement instructives, de même que le déplacement au Danemark. Nous nous sommes penchés non seulement sur la démocratie participative mais aussi sur la façon dont les élus peuvent simplifier les procédures pour les rendre plus simples à appliquer. Comme souvent, pour traiter une difficulté, mieux vaut la prendre à la source ; quelqu'un qui voudrait réduire le nombre de fonctionnaires des impôts ne réussirait à rien sans simplifier la législation fiscale.

Mon inquiétude portait aussi sur la façon dont nous pourrions donner corps à cette réflexion : le rapporteur fait bien de viser la modestie. Personne ici ne prétend bouleverser le pays. Gaulliste, je ne suis pas contre le référendum mais je me méfie de ses excès, y compris à l'échelon local. La véritable question est : comment rapprocher la décision des citoyens ? Le Danemark a trouvé la solution : 60 % des dépenses publiques y sont réalisées par les communes. Quand l'État décentralise les trains express régionaux (TER), ceux-ci, jusqu'alors moribonds, fonctionnent à nouveau subitement. Plus la décision est proche, plus elle est participative et moins elle est dépensière. Dans les communes, on ne se contente pas de demander aux habitants s'ils sont pour ou contre ; le projet peut sortir complètement

modifié d'une consultation. J'en ai l'expérience dans ma commune de 8 000 habitants.

Concernant le volet consacré à la démocratie sociale, il ne faut pas tout faire passer par la loi ; cela ne fonctionne pas. Ce point est crucial dans notre pays qui est sclérosé par le chômage de longue durée.

Je voterai ce rapport en renouvelant mes félicitations à tous ceux qui ont contribué à son élaboration.

M. Alain Gournac. – À mon tour, je tiens à vous féliciter, monsieur le rapporteur. Même si je n'ai pas pu assister à l'ensemble des travaux, je souscris totalement à ce rapport d'information.

Tout d'abord, on y ressent l'écoute forte dont ont fait preuve le président et le rapporteur de la mission d'information. Comme je l'ai dit, l'intérêt général est un point important : on peut tout faire, mais, à un moment donné, il faut prendre une décision. Pour avoir été maire pendant vingt-quatre ans, j'ai pu constater les petites querelles notamment entre les communes. Mais il faut prendre des décisions, et ce au nom de l'intérêt général. Aussi, je vous remercie d'avoir mis en exergue cette notion dans votre rapport.

Ensuite, le diagnostic a été bien réalisé. Moi aussi, même si je suis gaulliste, je me méfie du référendum, car, bien souvent, les citoyens ne répondent pas à la question posée.

Par ailleurs, le rapport d'information est mesuré. Certes, il ne contient pas de propositions révolutionnaires, mais elles sont de bon sens et peuvent être mises en application. Je le répète, nous devons aller vers la simplification. Dans le domaine des infrastructures, nos concitoyens n'en peuvent plus de toutes les enquêtes à réaliser : entre le début et la fin d'un projet, il se passe beaucoup trop de temps, et il est très difficile de l'expliquer.

Je rejoins mes collègues : ce rapport d'information donne une bonne image du Sénat. Il témoigne du sérieux de notre travail, réalisé avec le recul nécessaire et sans vouloir tout remettre en cause. Et c'est aussi ce qu'attendent nos concitoyens : ils veulent de la sagesse. Car, comme cela a été évoqué, ils vivent aujourd'hui un divorce fort avec le monde politique.

J'apporte donc mon soutien total à ce travail sérieux.

Mme Catherine Génisson. – Je me joins au concert des louanges. J'ai vraiment éprouvé, je le dis avec beaucoup de sincérité, un très grand plaisir à participer à cette mission d'information, et j'en remercie le président et le rapporteur.

J'ai eu quelques inquiétudes au départ, craignant d'entendre beaucoup de banalités, mais je me réjouis de l'importance accordée à la question de la démocratie participative, un des sujets fondamentaux au cœur

de notre société, avec, toutefois, un paradoxe : nos concitoyens éprouvent une très grande exigence à l'égard de cette forme de pouvoir, en voulant être acteurs, mais, dans le même temps, ils la perçoivent comme une logique de contestation plus que de construction, comme le relève le rapport.

Au-delà des outils à définir et des pratiques à mettre en place, il est nécessaire de faire œuvre de pédagogie – le terme « éducation » serait peut-être un peu fort. Nos concitoyens doivent s'approprier la démocratie participative. En la matière, il y a beaucoup à faire. À cet égard, vous avez cité, monsieur le rapporteur, des pays qui vivent ce renforcement de la participation des citoyens. Cette revendication s'exprime aujourd'hui très fortement dans notre pays, mais nous ne savons pas, ni les citoyens ni les élus, nous approprier concrètement cette démarche.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord pour que les conclusions issues de dispositifs participatifs comme des panels de citoyens soient incluses dans les études d'impact, et vous avez souligné avec discrétion que celles-ci étaient quelquefois réduites, pour ne pas dire indigentes pour certaines. Il semble donc important de les enrichir.

Vous indiquez, monsieur le rapporteur, que les panels citoyens ne sauraient être mis en place pour ce qui concerne certains textes tels que le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Certes, c'est vrai, mais – et vous l'avez d'ailleurs mentionné –, en amont de la discussion de ce texte éminemment politique avant d'être financier, des points pourraient être abordés ; je pense, par exemple, à la désertification médicale.

J'ai également apprécié les propositions relatives à la démocratie sociale, qui visent notamment à impliquer le Parlement en amont des négociations.

Lors de la discussion parlementaire d'un projet de loi transcrivant un accord national interprofessionnel, il nous est en effet difficile de modifier le texte, au motif que l'accord est signé par les partenaires sociaux, nous demandant alors à quoi nous servions...

Je renouvelle tous mes remerciements. Pour avoir siégé dans les deux chambres parlementaires, je suis fier d'être au Sénat et je suis fier de la qualité du travail que nous réalisons ensemble, au-delà de nos engagements partisans, qui sont totalement respectables. En ces temps de révolution de notre système politique, voilà des travaux que nous devrions porter sur la place publique.

M. Bernard Vera. – Je tiens tout d'abord à remercier le groupe UDI-UC, à l'initiative de la mise en place de cette mission d'information, et je m'associe aux félicitations adressées au président et au rapporteur pour le travail réalisé.

Vous avez relevé au début de votre intervention, monsieur le président, que quarante-cinq auditions et trois déplacements avaient été

organisés. En ce qui me concerne, je ne suis pas en mesure de dire s'il s'agit d'un travail hors norme, mais cela constitue, en tout cas, un travail impressionnant.

Le rapport a le grand mérite de traiter l'ensemble des problématiques liées aux prises de décisions publiques et à leur légitimité. Il tient compte des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures, mais aussi lors de l'examen de projets de loi importants, qui ont suscité des oppositions très larges et très fortes. Il fait également le point sur les défis auxquels est confrontée notre démocratie représentative et sur l'essor des pratiques de la démocratie participative. Des préconisations sont émises pour rendre ces deux modes de fonctionnement démocratique plus efficaces, en vue de dépasser les problèmes et les limites constatés.

Ainsi, l'accent est mis sur l'idée selon laquelle notre système démocratique doit encore évoluer, une idée qui prévaut depuis longtemps. Les représentants ne peuvent plus se contenter de la légitimité issue de l'élection. Ils doivent s'assurer d'une légitimité de décision, ainsi que le relève le rapport d'information. Il convient par conséquent de mettre en place des procédures décisionnelles permettant à tous de s'exprimer à partir d'un diagnostic partagé par toutes les parties prenantes.

Le rapport d'information préconise également la mise en place d'outils participatifs le plus en amont possible. Il prévoit un certain nombre de moyens destinés à améliorer les procédures décisionnelles dans le cadre du concept de démocratie « coopérative », auquel je souscris.

Aux termes du rapport, il importe que les différents acteurs publics et sociaux évitent que des projets ne connaissent des oppositions pouvant aboutir à des blocages. Toutefois, outre ces cas de figure, je crois que nos pratiques démocratiques doivent absolument évoluer. D'une part, les besoins d'intervention exprimés par l'ensemble de nos concitoyens sont aujourd'hui très élevés. D'autre part, comme cela a été souligné, les moyens de communication et d'intervention sont très diversifiés ; je pense notamment au numérique. Il convient donc de prendre en compte cet élément.

J'en viens à l'analyse des raisons de la progression de la défiance des citoyens à l'égard des élus ou des institutions. Je partage l'idée selon laquelle l'absence de résultats économiques est l'une des raisons fortes de cette défiance, mais on ne saurait ignorer le fait que le non-respect des engagements pris par les élus lors des élections ou au cours de leurs mandats est également un facteur très important. De même, le manque d'exemplarité des élus et l'absence d'une éthique intransigeante en politique participent aujourd'hui très largement à la défiance de nos concitoyens.

Par ailleurs, les voies et moyens susceptibles de rendre la démocratie des assemblées plus efficace sont détaillés dans le rapport d'information.

Toutefois, la question de la composition des assemblées et de la représentativité n'y est pas abordée, ce que je regrette. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, il a été décidé que ces points ne feraient pas l'objet des travaux de la mission commune. Or nombre de nos concitoyens ne se sentent pas représentés dans certaines assemblées. Je pense, par exemple, à la question de la parité entre les hommes et les femmes. Même si la Haute Assemblée peut se prévaloir d'une certaine avancée en la matière, nous en sommes encore très loin. J'évoquerai aussi la représentativité des différentes catégories sociales, ainsi que la représentation politique, avec l'exigence de la mise en place d'une certaine proportionnalité, afin que le choix des électeurs soit respecté, une exigence qui s'impose de plus en plus. Ces différents points entreront peut-être dans le périmètre des travaux d'une prochaine mission d'information.

Concernant le volet social, le rapport insiste, à juste titre, sur la nécessité de mettre en place une véritable concertation préalable avant l'examen de tout projet de loi, tirant sans doute l'enseignement de ce qui s'est passé lors de la discussion de la loi « Travail ». À cet égard, que devons-nous penser des projets visant à légiférer à court terme par ordonnances, notamment dans le cadre de la réforme du code du travail ?

Permettez-moi d'insister sur la nécessité d'améliorer la démocratie dans l'entreprise. L'idée avancée dans le rapport d'information d'aller vers la création d'une instance unique de représentation, qui engloberait à la fois les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les comités d'entreprise et les délégués du personnel ne me paraît pas aller dans le bon sens. Il s'agit plutôt d'une diminution de l'intervention des salariés. Monsieur le rapporteur, je sais que vous n'avez pas formulé de propositions en tant que telle dans le rapport d'information, mais cette question y est néanmoins abordée.

En conclusion, le groupe CRC apprécie l'ampleur du travail accompli. Nous partageons bon nombre d'analyses et de préconisations. Personnellement, j'ai apprécié l'esprit d'ouverture, l'écoute et le respect qui ont prévalu lors de nos travaux. Nous ne nous opposerons pas à l'adoption de ce rapport d'information, même si nous déposerons aussi une contribution écrite.

Mme Françoise Gatel. – Sans originalité, mais avec tout autant de sincérité que mes collègues, je salue à mon tour la qualité de ce travail, empreint d'une grande rigueur et d'une véritable exigence intellectuelle, sur un thème complexe et dont le traitement peut être aussi démagogique que l'est, parfois, l'exercice de la démocratie participative.

Je salue également le choix du groupe UDI-UC de proposer un sujet d'actualité. Les difficultés rencontrées en matière de gouvernance, au niveau tant national que territorial, exigent que l'on s'en empare et que l'on trouve des solutions.

La démocratie participative est aujourd'hui une exigence ; néanmoins, elle doit être appréciée avec beaucoup de rigueur, sans démagogie et sans sacrifier à l'air du temps.

L'absolue nécessité de l'acceptation de la légitimité de la décision politique a été soulignée à de nombreuses reprises. Or, que ce soit dans des communes, dans d'autres grandes collectivités territoriales ou au niveau national, on voit surgir les blocages sur certains projets. Si l'on se soucie de l'efficacité de l'action publique, il faut changer de méthodes !

Les élus peuvent s'emparer de la démocratie participative pour l'introduire dans les modalités de décision, avec intelligence et rigueur, c'est-à-dire en évitant qu'elle ne soit capturée par les lobbys ou des meneurs charismatiques.

Nos échanges nous ont permis de comprendre l'importance d'avoir des méthodes et de procéder de manière rigoureuse. Mais il faut aussi éduquer l'ensemble de la société à la prise de décision et à la façon d'intégrer cette démocratie participative. Encore une fois, nombre de nos concitoyens confondent l'expression individuelle et les intérêts personnels avec l'intérêt général et la préparation de l'avenir.

Il m'a paru, enfin, pertinent de retenir les infrastructures et le travail comme principaux thèmes.

S'il n'est pas question, dans ce pays, d'ignorer, de rejeter ou d'affaiblir la démocratie représentative, la démocratie participative doit aussi aider à la prise de décision. Cela nécessite, au préalable, d'éduquer tous les citoyens aux enjeux qui se posent.

Mme Sylvie Robert. – C'est aussi avec une grande sincérité que je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, pour la conduite de cette mission d'information. J'ai eu beaucoup de plaisir à assister à certaines auditions, regrettant de n'avoir pu participer aux déplacements.

Nous avons vraiment eu l'impression de toucher du doigt la réalité d'une période qui appelle de nombreuses réflexions et prises de distance face à un phénomène en développement : le besoin croissant des citoyens de participer à la décision publique et de s'intégrer dans l'espace du politique. Sous cet angle, cette mission est très opportune.

Merci, donc, et félicitations pour ce rapport précieux, dans lequel je me retrouve totalement car il allie, à une forme d'appréhension de la réalité, un certain pragmatisme. Comme vous l'avez dès le départ indiqué, monsieur le rapporteur, nous cherchons à changer davantage les pratiques que les textes. C'est la philosophie qui se dégage du rapport, dont il faut espérer qu'il ne restera pas lettre morte.

À sa lecture, je me suis dit qu'il n'était pas très révolutionnaire. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager de modifier la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, pour que ses dispositifs favorisent une

démocratie plus « horizontale » ? L'occasion était bonne d'aller plus loin et de travailler à une démocratie participative à la fois revigorée et plus vivifiante.

J'emploie ces qualificatifs à propos, ayant été agréablement surprise de trouver, dans le rapport, des termes comme « revitaliser » ou « apaiser ». C'est très intéressant, mais peut-être, à nouveau, pourrions-nous aller plus loin...

Je me suis également beaucoup interrogée sur le curseur : comment accompagner mieux, encourager plus et contraindre tout de même ? Un travail a été fait, dans le rapport, sur cet équilibre. Pour ma part, et c'est un avis tout à fait personnel, n'impliquant pas mes collègues du groupe socialiste et républicain, j'aurais donné un poids plus important à la contrainte.

Je rejoins le rapport sur les questions de pédagogie, de sincérité et d'accessibilité, et, s'agissant d'un contrat entre les citoyens et les élus, j'ajouterais à ces termes ceux de « transparence » et de « confiance ».

Je me suis par ailleurs interrogée sur ce qui s'appliquerait davantage à l'échelon local, les problématiques de niveau national étant plus complexes.

Je vous rejoins sur la proposition n° 3, à savoir la nécessaire revitalisation du droit de pétition. Si le Sénat pouvait être exemplaire, dans son règlement, sur cette question, nous nous mettrions en situation d'appliquer ce sur quoi nous avons travaillé dans ce rapport. Il faudrait en outre expliciter la notion de « droit de suite ». J'ai bien lu que l'on entend laisser de la souplesse, mais approfondir les conditions de mise en œuvre de cette proposition, ce serait, aussi, faire en sorte que le Sénat puisse réellement l'appliquer. Il faut placer le curseur au bon endroit.

Il me semble, par ailleurs, que le code du patrimoine devrait également être mieux articulé avec le code de l'environnement et le code de l'urbanisme. Il a été revu voilà peu et peut constituer un facteur bloquant.

Une plus forte contrainte sur certains points permettrait d'augmenter les capacités de levier sur des initiatives locales et nationales : voilà ce que je tenais à signaler, tout en adressant mes remerciements et félicitations pour ce travail, auquel j'ai eu énormément de plaisir à participer.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Mes chers collègues, je vous remercie pour vos propos chaleureux, directs et sincères.

Madame Bouchoux, vous avez regretté que M. Pierre Rosanvallon n'ait pu être entendu. Nous l'avons effectivement invité en nous adaptant autant que possible à ces disponibilités mais son agenda ne lui permettait pas de répondre favorablement. Cela étant, même si nous n'avons pas pu l'entendre, nous avons été attentifs à son point de vue : nous avons lu ses ouvrages et il est directement cité dans le rapport.

Vous avez également évoqué le Sénat et la question des collaborateurs parlementaires. Pour ma part, je ne souhaitais pas aborder cette question dans le cadre de nos travaux.

Nous savons que le passage d'une société « verticale » à une société « horizontale » prendra du temps. En tant qu'élus, nous avons certaines habitudes, qui ne sont peut-être pas toujours les meilleures et notre gestion des affaires locales a même parfois comporté certaines ambiguïtés de ce point de vue. C'est pourquoi, dans le rapport, nous ne nous permettons pas de donner des leçons aux autres dans ce domaine. Notre idée est d'accompagner ce changement de pratique, de le mettre en exergue, tout en étant conscients que certaines choses sont à améliorer, y compris dans le fonctionnement du Sénat.

Concernant l'audition des gestionnaires d'autoroute, je ferai observer que le passage en question comporte des citations de personnes entendues. Nous avons en effet mis un point d'honneur à citer largement ceux qui se sont exprimés devant notre mission.

Plusieurs de nos collègues – Mme Génisson, MM. Gournac et Raison –, ont émis des avis favorables. Je les en remercie.

Monsieur Vera, j'ai pris note de vos observations, de votre approbation, mais aussi de votre prudence quant aux conclusions du rapport. Si vous relisez les développements sur la fusion des institutions représentatives du personnel (IRP), vous verrez que notre intention était d'accorder davantage de légitimité aux partenaires sociaux, en identifiant des pistes de réflexion à approfondir. C'est ce qui nous a conduits à considérer que les modes actuels d'élection des représentants ne devaient pas être modifiés : les salariés commencent à s'y habituer et à se familiariser plus particulièrement avec les dispositions en matière de représentativité syndicale.

Cela étant, les organisations syndicales rencontrent des difficultés pour dégager suffisamment de ressources humaines. Elles manquent de candidats à la fois pour mener les négociations nationales et pour assurer une présence sur le terrain. Encore une fois, en abordant cette question des IRP, nous voulions avant tout améliorer la légitimité des syndicats, les aider à accroître le nombre de leurs candidats, plutôt que leur demander d'en fournir deux fois plus. Nous avons cherché à respecter toutes les compétences en présence et n'en avons pas profité pour réduire les compétences des IRP ou les heures de délégation.

Pour être parfaitement complets sur le sujet, nous proposons d'expérimenter de nouvelles modalités de financement des organisations syndicales, notamment par le biais du chèque syndical. Cette mesure pourrait permettre de consolider leur assise.

Il faut enfin s'attendre à être interrogé sur la réforme du code du travail par ordonnances. En tant que tel, l'article L. 1 du code du travail

s'applique aux réformes sociales structurantes, qu'elles prennent la forme d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire. Cela étant, ce dossier sera bien sûr très présent dans le débat public dans les semaines qui viennent. De notre côté, nous ne prétendons pas avoir vocation à résoudre cette question dans le cadre du rapport.

Je remercie également nos collègues Françoise Gatel et Sylvie Robert pour leurs observations.

Madame Robert, vous vous êtes interrogée sur l'équilibre à trouver entre « encourager », « accompagner » et « contraindre ». De notre côté, nous avons raisonné le plus possible à droit constant et n'étions donc pas dans une logique de contrainte.

Nous avons également tenu à respecter l'ensemble de nos collègues en ne proposant pas de solutions toutes faites. Nous avons défini un cadre général et proposé des suggestions de mise en œuvre, mais sans élaborer de textes précis, comme la modification du Règlement du Sénat pour rénover le droit de pétition, par exemple. Le rapport contient des préconisations, mais c'est à chacun de faire le travail nécessaire pour en arriver au dépôt d'un texte.

Vous avez été nombreux à insister sur la nécessaire mise en œuvre des propositions figurant dans le rapport. Je n'écarte pas l'éventualité que cette question revienne assez vite sur le devant de la scène, notamment dans le domaine du droit social, comme certains d'entre vous l'ont indiqué.

En revanche, il ne faut pas exclure l'éventualité que notre travail sur les modalités de participation des citoyens, les études d'impact, les panels citoyens, et que nos réflexions sur le niveau de participation vers lequel on doit tendre soient complémentaires du projet de loi à venir sur la moralisation de la vie publique. Les questions soulevées dans notre rapport sont en effet proches de cette problématique, au moins en partie. Certaines de nos propositions pourraient donc être reprises.

M. Henri Cabanel, président. – Nous en venons maintenant à l'examen des propositions de modification.

M. Michel Raison. – Je souhaiterais formuler une première demande de modification : je suggère de mettre en relief un passage du rapport qui mentionne sur la tradition centralisatrice de notre pays.

Je m'explique : par démission, le politique a trop longtemps laissé les hauts fonctionnaires de l'État commander – sans que la critique porte sur ces derniers –, si bien qu'à chaque fois que les élus veulent davantage décentraliser notre pays, ces hauts fonctionnaires trouvent une parade pour conserver une partie du pouvoir. J'aurais pu être plus provocateur dans la rédaction, mais je ne voulais pas rompre avec l'élégance stylistique de ce passage du rapport.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je suis tout à fait d'accord avec votre proposition.

Mme Sylvie Robert. – Je suis également d'accord avec la demande de notre collègue même si la rédaction de ce paragraphe pourrait être discutée concernant la place qu'occupe l'État dans notre pays.

La proposition de modification n° 1 est adoptée.

M. Michel Raison. – Ma deuxième proposition de modification suggère de préciser les comparaisons faites entre les taux d'abstention enregistrés lors des premier et second tours de l'élection présidentielle.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous apporterons ces précisions sans difficulté.

M. Henri Cabanel, président. – Une chose est sûre, mes chers collègues, l'abstention progresse globalement, on le constate sur l'ensemble des scrutins.

La proposition de modification n° 2 est adoptée.

M. Michel Raison. – Avec la proposition de modification n° 3, je propose d'insérer un nouveau paragraphe qui insiste sur la nécessaire poursuite des mouvements de décentralisation et de déconcentration, en m'appuyant sur l'exemple du Danemark où les communes ont d'importantes prérogatives.

M. Henri Cabanel, président. – Cela répond d'une certaine façon à la remarque de notre collègue Sylvie Robert sur la place de l'État dans notre pays.

Mme Sylvie Robert. – Tout à fait !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Très bien, je n'ai aucune réserve sur cette rédaction.

La proposition de modification n° 3 est adoptée.

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, y a-t-il d'autres observations ?

Mme Sylvie Robert. – Que pensez-vous de ma remarque sur la meilleure articulation entre le code du patrimoine, le code de l'environnement et le code de l'urbanisme ? Aujourd'hui, beaucoup de projets sont bloqués à cause de cela.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Votre point de vue est respectable, ma chère collègue. Il en est d'ailleurs tenu compte au travers de notre proposition d'assouplir le régime de l'autorité environnementale unique, qui a notamment trait à la délivrance des permis de construire. Cela renvoie donc directement aux questions que vous soulevez, qu'il s'agisse des avis patrimoniaux ou des fouilles archéologiques.

L'autorité environnementale unique n'est toutefois applicable que depuis le 1^{er} mars 2017. Nous pensions qu'il était plus raisonnable, avant d'aller plus loin, de prendre le temps d'en évaluer l'efficacité, plutôt que de chercher à la modifier dès le mois de mai. Madame Robert, vous avez parfaitement raison d'aborder la question du code du patrimoine. Toutefois, cela fait partie des sujets sur lesquels nous pouvons battre notre coulepe : les dispositions qui sont en cause ici résultent d'une loi que nous avons votée il y a très peu de temps. Je veux parler de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, la loi dite « LCAP » du 7 juillet 2016.

Mme Sylvie Robert. – J'en parle parce que les architectes des bâtiments de France, les ABF, nous posent encore des difficultés !

Mme Catherine Génisson. – Pour abonder dans le sens de ma collègue, il me semble qu'il y a une contradiction. Si la procédure prévue par le code du patrimoine fonctionnait comme celles prévues par les autres codes, il n'y aurait rien à redire, mais les ABF, dont l'avis est bien sûr très précieux et qui sont tout-à-fait nécessaires, sont tout-puissants et ne se heurtent à aucun contre-pouvoir. Lorsque l'on examine le cas d'un certain nombre de projets bloqués, on se rend compte que cette situation est souvent imputable à l'ABF.

Je parle d'expérience : la ville d'Arras a été détruite à 80 %, mais elle a conservé des secteurs historiques à forte valeur patrimoniale. Aussi, certains projets y sont réalisés en battant des records de lenteur, notamment du fait de l'intervention des ABF...

Mme Françoise Gatel. – Je tiens à rappeler que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a beaucoup travaillé sur la simplification du droit de l'urbanisme et de la construction, tout en soulignant la nécessité, lorsqu'un risque existe, d'engager en amont un travail coopératif, notamment avec les ABF, afin d'éviter la prise de décisions au coup par coup.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La question du rôle des ABF n'entre peut-être pas vraiment dans le champ de ce rapport, mais rien n'interdit objectivement d'évoquer la nécessité d'opérer un rapprochement entre les procédures prévues par le code de l'urbanisme, le code de l'environnement et le code du patrimoine.

La proposition de modification n° 4 est adoptée.

M. Henri Cabanel, président. – Notre réunion va s'achever par un vote sur le texte du rapport, à l'issue duquel celui-ci ne pourra plus être modifié. En revanche, il est possible de déposer une contribution qui sera annexée au rapport.

Je remercie les participants de leurs commentaires élogieux sur ce rapport...

Mme Corinne Bouchoux. – Ils étaient sincères !

M. Henri Cabanel, président. – Personnellement, j'ai eu un grand plaisir à travailler avec notre rapporteur et l'ensemble de ceux qui se sont investis dans la mission.

Nous avons travaillé en toute sérénité et nous nous sommes efforcés de nous appliquer à nous-mêmes les règles de la transparence que nous appelons de nos vœux et de nous faire mutuellement confiance.

Je forme le vœu que dans la perspective de la nomination du prochain gouvernement, nous parvenions à ce que pour certains sujets, des accords puissent être trouvés au nom de l'intérêt général comme dans le cadre de cette mission. Je suis assez fier d'avoir participé à ce travail.

Avant la constitution de cette mission, j'avais eu un long échange avec notre rapporteur. Au fil de nos auditions, nos positions ont évolué, et ce travail a été, pour nous tous, une source d'enrichissement. Je partage les constats qui ont été exprimés par chacun d'entre vous, ainsi que la volonté que ce rapport ne reste pas sans suites...

Nous adresserons ce rapport au Président de la République, et j'invite chacun d'entre vous, sur son territoire, à passer à l'application concrète de nos préconisations. En ce qui me concerne, j'ai commencé à le faire dans mon département.

À de rares exceptions près, tous les membres de la mission ont montré leur intérêt en participant aux auditions, et je remercie chacun de son engagement sur un sujet difficile, que notre rapporteur a su rendre suffisamment accessible pour nous permettre de proposer des mesures concrètes applicables au niveau national et local.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – En ce qui concerne le titre du rapport, je rappelle que nous avons inscrit nos travaux dans la logique d'une complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative. Le terme qui illustrerait le mieux cette orientation serait celui de démocratie « collaborative ». Toutefois, l'épithète « collaborative » me semble difficile à retenir, compte tenu des débats autour de « l'économie collaborative » et de l'« ubérisation ». Nous vous proposons donc l'expression démocratie « coopérative », qui correspond à un modèle plus « horizontal » que « vertical ».

Je vous suggère donc le titre suivant : « Décider en 2017 : le temps d'une démocratie "coopérative" ». Le verbe « décider » répond au souci exprimé à plusieurs reprises par notre mission d'information d'être une force de proposition et d'action. Quant à la seconde partie du titre, c'est le choix d'une formulation suggérant que la démocratie coopérative est déjà dans notre société une réalité, et nous faisons des propositions pour qu'elle fonctionne mieux.

Mme Corinne Bouchoux. – Excellent titre !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Si cette proposition vous convient, le titre du rapport sera donc ainsi formulé.

Le rapport est adopté.

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION ET DES GROUPES POLITIQUES

I. CONTRIBUTION DE MME CORINNE BOUCHOUX, MEMBRE DU GROUPE ÉCOLOGISTE

Nous tenons à saluer l'objet de cette mission d'information qui répond à une réelle urgence. Jamais la démocratie représentative n'a été autant critiquée et marquée par des risques de défiance multiformes (non-participation électorale, votes blancs ou nuls et votes protestataires).

Le rapport propose deux analyses : une approche de contextualisation et deux exemples concrets, l'un portant sur les projets d'infrastructure concertés et l'autre sur la réforme du code du travail.

Concernant le contexte, nous partageons pour l'essentiel le constat dressé par ce rapport. Nous soulignons que les questions de transparence de la vie politique, et de confiance dans les acteurs publics et ses règles, sont cruciales.

Concernant les grands projets, nous rejoignons nombre des remarques faites dans le rapport et insistons sur la notion de préjudices qu'ils peuvent causer. La réflexion pour mener à bien des projets d'infrastructure concertés et remédier aux blocages existants en la matière doit nécessairement intégrer le rapport de Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique, intitulé « *Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus* »¹.

Je vous renvoie à ses propositions qui visent « à faciliter la conduite des projets tout en respectant l'exigence environnementale et à faire fonctionner ensemble deux trames – naturelle et humaine – qui aujourd'hui s'affrontent ».

Nous prenons de la distance avec une des propositions de notre mission d'information, qui consiste à « envisager l'assouplissement du dispositif de l'autorisation environnementale unique en particulier pour les infrastructures linéaires telles que les voies ferrées ou les lignes électriques ».

En effet, si Ronan Dantec soutient la généralisation de l'autorisation environnementale unique, celle-ci doit permettre une plus grande anticipation, et une meilleure application de la séquence ERC (Éviter Réduire Compenser). Elle ne doit en aucun cas mener à un assouplissement des normes environnementales protectrices.

¹ Rapport n° 517 fait au nom de la commission d'enquête sur « la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi ».

S'agissant de la transition énergétique, dont le principe a été voté dans la loi du 18 août 2015, nous constatons que très souvent une interprétation très stricte de certains architectes des bâtiments de France (ABF) rend impossible la mise en œuvre de travaux pour réduire la consommation énergétique.

Concernant le code du travail, nous adhérons au diagnostic établi par la mission d'information sur son article 1^{er}. Le rapport formule des propositions de bon sens : élaborer une feuille de route sociale pour la durée du quinquennat et développer la pédagogie dans ce domaine, mieux articuler la démocratie représentative avec la démocratie sociale, et enfin renforcer le rôle des partenaires sociaux. Pour rendre effectives toutes ces propositions, et particulièrement la dernière, j'insiste sur la nécessité de former les différents acteurs de la démocratie sociale à la résolution non violente des conflits, et ce assez tôt.

Si l'idée de rationaliser les branches est intéressante dans son principe, les écologistes refusent qu'une telle rationalisation ait pour conséquence de privilégier les règles les moins protectrices des salariés et participe, ainsi, à la course au moins-disant social.

En revanche, nous ne partageons pas la volonté de fusionner les différentes institutions représentatives du personnel car ces dernières ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

Nous considérons qu'avant de préconiser des règles et des bonnes pratiques pour notre pays, il serait peut-être pédagogique et souhaitable qu'à l'intérieur de la Haute assemblée nous parvenions également à mettre en pratique les règles suggérées pour tous. Aussi, il nous semble important humainement, socialement, politiquement, d'aboutir à un statut des collaborateurs parlementaires digne de ce nom et de tendre vers une convention collective de ce secteur, médiatiquement très exposé ces six derniers mois.

Pour ne pas conclure, nous considérons que pour qu'advienne le temps d'une « démocratie coopérative » et d'une transition démocratique¹, il est important de commencer dès le plus jeune âge par l'éducation à la résolution non violente des conflits. Pour encourager la coopération et promouvoir l'apprentissage de la démocratie à l'école, nous suggérons la mise en place de conseils ayant une pratique régulière du débat dans les établissements, et l'expérimentation de petits budgets participatifs gérés par les élèves.

Il faut veiller à ne pas alimenter l'inflation des lois mais aussi travailler sur le contexte. Plusieurs axes pourraient être développés : créer un statut de l'élu local digne de ce nom, limiter à deux le nombre de mandats des parlementaires dans le temps, valoriser l'apprentissage et rendre

¹ Voir le film *Demain* réalisé par Cyril Dion et Mélanie Laurent en 2015.

attractifs tous les métiers manuels, réformer totalement la formation des élites, notamment des énarques en les intégrant à l'Université. Enfin, la convergence entre grandes écoles et universités doit être améliorée.

Une démocratie coopérative doit être inclusive, porteuse d'espoir, de rêves et d'espérance. Puisse la nouvelle équipe en charge du destin du pays concilier transition démocratique, transition énergétique et évolutions de nos territoires.

« Décider en 2017 : le temps d'une démocratie coopérative » doit aussi se décliner à l'échelle européenne.

II. CONTRIBUTION DE MM. BERNARD VERA ET CHRISTIAN FAVIER, AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Les sénatrices et sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen ont pris connaissance avec intérêt des travaux de la mission d'information intitulée : *Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017* ».

Ce rapport a le grand mérite de traiter de l'ensemble des problématiques liées aux prises de décisions publiques et à leur légitimité.

Il tient compte des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures comme de projets de loi qui ont rencontré des oppositions très fortes et très larges. Il est admis que sur certains projets comme celui relatif à la « loi travail » ou celui relatif à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le passage en force fut préjudiciable.

Il fait le point sur les défis auxquels est confrontée notre démocratie représentative et sur l'essor des pratiques de démocratie participative.

Il formule des préconisations pour les rendre plus efficaces et pour dépasser les problèmes rencontrés et les limites constatées.

Le rapport met l'accent sur l'idée que notre système démocratique doit encore évoluer.

Il concentre cette évolution sur le point suivant : les représentants ne peuvent plus se contenter de leur légitimité issue de l'élection. Ils doivent s'assurer d'une « légitimité de décision » et, par conséquent, mettre en place des procédures décisionnelles qui permettent à tous les avis de s'exprimer, à partir d'un diagnostic partagé entre toutes les parties prenantes.

Il préconise que les outils participatifs soient mis en place le plus en amont possible.

Enfin, le rapport propose un certain nombre de moyens, destinés à améliorer les procédures décisionnelles dans le cadre d'un concept que nous pouvons partager de « démocratie coopérative ».

Cependant, si nous partageons bon nombre de constats et de recommandations, **deux éléments** suscitent notre réflexion, nos interrogations et nos doutes.

Premièrement, et cela est répété à plusieurs reprises, le souci exprimé par le rapport est de créer les conditions pour « lever les blocages » et permettre l'adoption dans le consensus de projets sans s'interroger sur leur nature qui a pu susciter de fortes mobilisations et d'oppositions.

Le rapport est empreint sur le fond de cette idée dans l'air du temps de la nécessité de réformer par principe sans tenir compte du caractère libéral d'adaptation à la mondialisation financière de la plupart de ces projets.

Si les réformes structurelles, dont il est si souvent question, sont repoussées, ce n'est pas simplement le fait de dysfonctionnement démocratique mais d'un décalage entre la volonté des représentants et celle des représentés.

C'est pourquoi, et c'est notre **seconde réserve**, il eut été nécessaire, compte tenu de l'objet de cette mission, de se poser la question fondamentale de la nature de la représentation politique en France.

La mission a repoussé cette réflexion à plus tard en arguant de la période électorale. C'est regrettable car la crise du politique, la crise de la représentation puisent leurs origines pour une grande part, dans la mauvaise représentation de notre société, de notre pays dans les institutions politiques et, en particulier, au Parlement.

L'analyse des raisons de l'accroissement de la défiance des citoyens envers les institutions paraît, dans le rapport, assez limitée. Certes, l'absence de résultats économiques en est un des facteurs mais il nous semble que le non-respect des engagements pris comme l'exigence d'exemplarité de la part des représentants ainsi que la prévalence absolue d'une éthique en politique, constituent aujourd'hui des raisons majeures qui structurent à très grande échelle la défiance des citoyens.

Ensuite, le rapport examine très en détail les voies et moyens pour rendre plus efficiente la démocratie des assemblées élues, mais il laisse intacte la question de leur composition et de leur réelle représentativité. Nombre de citoyens ne se sentent pas représentés, notamment au Parlement : insuffisance dans la parité homme-femme, déficit de représentation des catégories sociales modestes, mais aussi absence de représentativité proportionnelle. Nous regrettons pour notre part, que la définition du périmètre de la mission n'ait pas permis d'avancer des propositions dans ces domaines.

En définitive, le rapport propose d'améliorer la démocratie en aval, dans l'élaboration et la mise en application des réformes. Cependant, pour répondre aux nouvelles exigences démocratiques, une réforme en profondeur s'impose en amont. La nécessité d'une refonte des institutions et du fonctionnement de la démocratie nous conduit donc à proposer une réflexion autour de l'exigence d'une VI^e République.

En outre, comment peut-on mener une mission sur la démocratie représentative sans par exemple étudier les conséquences sur les rapports entre citoyens et institutions de la création de « super-régions » que le Sénat avait d'ailleurs rejetée votant même une motion référendaire, la remise en cause des départements et les arbitrages répétés visant à dévitaliser les communes, éléments clefs de la démocratie représentative mais aussi participative.

Jamais le rapport ne se pose cette question : « *Et si la mauvaise représentation expliquait pour beaucoup la production de projets rejetés ensuite par la population ?* »

Concernant les referendums qui demeurent des questions complexes, il est dommageable que la mission n'ait pas proposé une forte réforme d'un referendum d'initiative populaire aujourd'hui quasiment inapplicable au plan national.

Enfin, concernant le volet social, le rapport insiste, à juste titre, sur la nécessité d'une concertation préalable avant tout examen d'un projet de loi, tirant enseignement de l'examen de la loi travail dite loi « El Khomri ».

Et, dans ce cadre, que dire de projets qui se proposent de légiférer par ordonnance à propos de la réforme du code du travail ?

Le rapport, même s'il conseille au Gouvernement la voie à suivre pour réussir une nouvelle réforme du code du travail, avertit toutefois celui-ci du danger du passage en force.

Ensuite, nous souhaitons insister sur la nécessité d'améliorer la démocratie dans l'entreprise. Selon ce contexte, l'idée d'aller vers la création d'une instance unique de représentation englobant les missions des comités d'entreprise, comités d'hygiène et de sécurité et délégués du personnel, ne nous paraît pas aller dans le bon sens. Au prétexte de simplifier le travail des représentants du personnel, cette mesure abaisserait, à notre sens, les possibilités d'intervention des organisations syndicales.

Nous estimons en revanche que la véritable participation des salariés à la gestion de l'entreprise constitue la clef d'une véritable citoyenneté en son sein.

En conclusion, notre groupe apprécie l'ampleur du travail accompli à l'occasion de cette mission d'information, et nous partageons bon nombre d'analyses et de préconisations, mais nous regrettons l'exclusion de son champ d'éléments fondamentaux à la source de la crise institutionnelle et politique actuelle.

Le groupe communiste républicain et citoyen a donc décidé, au vu de ces remarques, de s'abstenir sur ce rapport.

ANNEXE I LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET DE DÉMOCRATIE DIRECTE

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
<i>Instances consultatives</i>					
Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)	Art. L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)	Locale	. Avis sur le mode de gestion des services publics . Contrôle de l'activité des gestionnaires . Propositions visant à améliorer la qualité des services publics	Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants	La CCSPL de Nantes Métropole a été créée en 2003 et sa composition a été revue en 2014, avec la présence de 18 représentants d'associations et de 10 élus locaux
Conseils de quartier	Art. L. 2143-1 du CGCT	Communale	Avis et propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville	Les communes de plus de 80 000 habitants et, à titre facultatif, celles dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants	La ville de Paris comprend 122 conseils de quartier, dont l'organisation relève des maires d'arrondissement
Comités consultatifs	Art. L. 2143-2 du CGCT	Communale	Avis sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la municipalité	Les communes volontaires	Saint-Aubin de Médoc (Gironde) a créé un tel comité en 2002. Il comprend notamment les représentants de neuf associations et s'est exprimé sur l'aménagement du centre-bourg et sur la charte d'urbanisme

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Commission communale pour l'accessibilité	Art. L. 2143-3 du CGCT	Communale	<ul style="list-style-type: none"> . Constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant et propositions pour améliorer la mise en accessibilité . Mise à jour de la liste des établissements ayant élaboré un agenda d'accessibilité programmée 	Les communes de 5 000 habitants et plus	La ville de Bagneux (Hauts-de-Seine) a créé sa commission en 2008. Cette dernière comprend notamment des représentants des associations de personnes en situation de handicap
Conseils citoyens	Art. 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine	Communale	<ul style="list-style-type: none"> . Contribution à l'élaboration des contrats de ville . Appui aux initiatives locales et à l'expression des habitants . Saisine du préfet sur les difficultés particulières rencontrées par les habitants 	Les quartiers prioritaires de la politique de la ville	Sarcelles (Val-d'Oise) compte quatre conseils citoyens (Les Lochères, Rosiers-Chantepie et Village), dont les membres sont tirés au sort
Conseils de développement	Art. L. 5211-10-1 du CGCT	Intercommunale	Avis sur l'élaboration du projet de territoire et sur les politiques locales de promotion du développement durable	Les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants	Le conseil de développement du Pays de Lorient (Morbihan) comprend 81 membres représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs
Conseils de jeunes	Art. L. 1112-23 du CGCT	Communale et intercommunale	Avis sur les décisions relevant de la politique de jeunesse et propositions d'actions	Communes et EPCI volontaires	Le conseil des jeunes de Coutances (Normandie) a été mis en place dès 1987

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Comités d'usagers		Locale	Avis de la population sur le fonctionnement de structures publiques (centres hospitaliers, moyens de transport, bibliothèques, centres sociaux, etc.)		Fin 2013, le conseil général du Nord a créé des espaces de concertation appelés « comités d'usagers Arc en ciel », qui se réunissent au moins une fois par an en fin d'année pour recueillir les avis et suggestions des usagers sur le système de transport départemental
<i>Procédures consultatives</i>					
Réunions publiques, réunions de rue, enquêtes et sondages ponctuels		Locale et nationale	Avis de la population sur des sujets donnés		Le conseil départemental du Val-de-Marne a créé une « Mission Innovation » chargée de mener des enquêtes auprès de la population et d'accompagner les services souhaitant recueillir la parole des usagers.
Forums ouverts		Locale et nationale	Échanges entre citoyens avec l'organisation de la discussion pour faciliter l'expression de tous et la gestion de « l'intelligence collective » (travail par groupe, présence d'animateurs, etc.). Différentes variantes sont possibles avec, notamment, les « world cafés » qui permettent d'échanger dans un cadre moins formel		Un forum ouvert s'est tenu en 2012 concernant la place des espaces naturels et agricoles sur le plateau de Saclay (Essonne - Yvelines)
Débats planétaires		Mondiale	Organisation de débats simultanés dans plusieurs pays sur une thématique donnée		La CNDP a participé à un débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie le 6 juin 2015
Théâtres forums		Locale	Échanges avec les citoyens à partir d'une pièce de théâtre		Cet outil a été utilisé en 2008 sur le projet « eau durable » dans le Var

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
<i>Civic tech</i>		Locale et nationale	Utilisation de l'outil informatique pour recueillir l'avis des citoyens		<i>Cf.</i> le compte-rendu de l'audition du 23 février 2017 (Démocratie ouverte, La 27 ^e région Parlement & citoyens, Regards citoyens)
Conférences de consensus, conférences de citoyens, ateliers créatifs-participatifs et jurys citoyens		Locale et nationale	Avis de dix à vingt-cinq citoyens « profanes » sur un sujet donné		L'Institut Montaigne a mené une conférence de citoyens d'octobre à décembre 2012 sur l'avenir du système de santé et de son financement. La CNDP a organisé une telle conférence en 2013 sur le projet de centre industriel de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse Haute-Marne (CIGEO)
Sondages délibératifs		Locale et nationale	Avis d'un panel de citoyens évalué par sondages et pouvant évoluer au fil de la procédure		
Consultations locales	Art. L. 1112-15 à L. 1112-23 et L. 5211-49 du CGCT	Locale et intercommunale	Avis des électeurs sur une décision relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou un groupement de communes		La commune de Saint-Silvain-Bellegarde (Creuse) a organisé une consultation le 31 janvier 2016 sur son adhésion à un EPCI
Consultations sur le statut d'une collectivité territoriale	Art. 72-1 de la Constitution	Locale	Avis sur la création d'une collectivité ou sur la modification de son organisation ou de ses limites		Une consultation a été menée le 7 avril 2013 sur la création d'un Conseil d'Alsace réunissant le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la région d'Alsace

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Consultations ouvertes sur Internet	Art. L. 132-1 à R. 132-10 du code des relations entre le public et l'administration	Locale et nationale	<ul style="list-style-type: none"> . Avis se substituant à la consultation d'une commission consultative au préalable de l'édition d'un acte réglementaire . Avis sollicité par une administration sur la base du volontariat 		<ul style="list-style-type: none"> . Une consultation a été organisée du 6 au 27 avril 2017 sur le projet de plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques . Une consultation en ligne a été organisée sur le projet de loi « République numérique » entre le 26 septembre et le 18 octobre 2015
Dispositifs de « co-construction »					
Droit de pétition	Art. 72-1 de la Constitution ; art. L. 1112-16, L.O. 6231-1, L.O.6331-1, L.O. 6441-1 du CGCT	Locale	Demande d'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de la compétence de la collectivité territoriale	Toutes les collectivités territoriales	En 2017, une pétition a été lancée pour s'opposer à la suppression des cours individuels de musique dans les centres d'animation de la ville de Paris (environ 630 signatures à ce jour)
	Art. 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958	Nationale	Saisine du Parlement	Parlement	En 2010, 347 personnes ont adressé une pétition au Sénat sur des « mesures justes et efficaces pour assurer la pérennité du système de retraite par répartition »
	Art. 69 de la Constitution ; art. 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958		Saisine du Conseil économique, social et environnemental (CESE)	CESE	Une pétition a été lancée pour demander l'avis du CESE sur la politique de l'éducation à la nature en France (sans atteindre le seuil des 500 000 signatures)

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Interpellation citoyenne, avec votation		Locale	Les propositions formulées par un nombre minimal de citoyens sont soit mises en œuvre, soit soumises au vote des électeurs dans le cadre d'une « votation citoyenne »		À Grenoble (Isère), une première votation a été organisée en octobre 2016 sur l'augmentation des tarifs de stationnement automobile. Quelque 66 % des participants ont voté contre cette mesure, mais le quorum de votants n'a pas été atteint. Aussi, la commune prévoit d'organiser un nouveau scrutin, mais ce dispositif a toutefois été déféré devant le tribunal administratif par la préfecture
<i>Hackathons</i>		Locale et nationale	Rencontres organisées pour développer des projets informatiques à partir de bases de données publiques		En février 2017, le ministère de l'environnement a organisé un <i>hackathon</i> pour des outils et services relatif aux projets d'habitat et à la construction durable
Budgets participatifs		Locale	Décision sur l'affectation d'une partie des fonds d'une collectivité territoriale (dépenses d'investissement dans la plupart des cas)		Depuis 2015, 0,9 % des dépenses d'investissement de Grenoble (Isère) font l'objet d'un budget participatif
Budgets participatifs des lycées		Locale	Faire choisir par la communauté éducative (lycéens, parents d'élèves, personnels enseignants, techniques et administratifs) les projets d'aménagement ou d'équipement des locaux et les projets de vie lycéenne à mettre en œuvre.		Dans le Nord-Pas-de-Calais, entre 2009 et 2014, environ 25 établissements ont participé à une expérimentation laissant à chaque communauté scolaire la possibilité de décider l'affectation d'une somme allant jusqu'à 100 000 euros.

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Modèles de « co-gestion » territoriale		Locale	À Saillans, dans la Drôme, les décisions sont prises par huit commissions participatives réunissant les élus et les habitants volontaires. Un conseil des sages veille à la mise en pratique de ce dispositif		
<i>Dispositifs de démocratie directe</i>					
Consultations outre-mer	Art. 72-4 de la Constitution	Locale	<ul style="list-style-type: none"> . Accord pour tout changement de régime juridique de tout ou partie des collectivités situées outre-mer . Avis sur une question relative à l'organisation, aux compétences ou au régime législatif des collectivités situées outre-mer 		Une consultation s'est tenue le 29 mars 2009 sur la départementalisation de Mayotte
Référendums décisionnels nationaux	Art. 11, 88-5 et 89 de la Constitution	Nationale	<ul style="list-style-type: none"> . Décision sur tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions . Décision sur l'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne . Révision de la Constitution (sauf convocation du Congrès) 		Un référendum s'est tenu le 29 mai 2005 concernant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe
Référendums décisionnels locaux	Art. 72-1 de la Constitution et art. L.O. 1112-1 à L. 1112-14-1 du CGCT	Locale	Décisions sur les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale		En septembre 2015, Beauvais (Oise) a organisé un référendum sur l'armement de sa police municipale
<i>Procédures de consultations préalables aux grands travaux</i>					
Débats publics et concertations préalables	Art. L. 121-1 à L. 121-15 du code de l'environnement	Locale et nationale	<ul style="list-style-type: none"> . Avis sur les projets d'infrastructure ; . Avis sur certaines réformes 	<ul style="list-style-type: none"> . Infrastructures de grande ampleur ou ayant une incidence notable sur l'environnement . Réformes ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire 	La Commission nationale du débat public (CNDP) a organisé en 2016 un débat public sur la création d'une troisième ligne de métro à Toulouse

Dispositif	Base juridique	Échelle	Fonction	Périmètre	Exemple
Enquêtes publiques	Art. L. 123-1 à L. 123-19-8 du code de l'environnement ; art. L. 110-1 à L. 112-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; art. L. 134-1 à R. 134-32 du code des relations entre le public et l'administration	Locale	. Avis sur les projets d'infrastructure . Avis sur les projets d'expropriation	. Infrastructures ayant une incidence sur l'environnement . Expropriations pour cause d'utilité publique	Un commissaire-enquêteur a organisé entre le 23 mai et le 27 juin 2016 l'enquête publique sur la ligne 15 - Est du Grand Paris Express (Saint-Denis Pleyel - Champigny Centre)
Consultations environnementales	Art. 123-20 à 123-33 du code de l'environnement	Locale	Avis des électeurs sur certains projets d'infrastructure	Projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation de l'État	Une consultation a été organisée le 26 juin 2016 sur le projet d'aéroport de Notre-Dames-des-Landes (Loire-Atlantique)

ANNEXE II
LISTE DES PÉTITIONS ENREGISTRÉES
AU SÉNAT (2007-2017)

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
<i>Session 2007/2008 (10 pétitions)</i>			
70-227	4	Demande d'examen des propositions de loi sur la reconnaissance de l'État et l'instauration de mesures de réparation en faveur des pupilles de la Nation et des orphelins de guerre ou du devoir	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-228	1	Demande de modification des dispositions relatives aux frais de justice	<i>Classement</i>
70-229	102	Demande de rejet du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM)	<i>Classement</i>
70-230	721	Demande d'un débat sur la fin de vie et sur l'autorisation de l'aide active à mourir	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-231	5 530	Demande de maintien des instances représentatives du personnel dans les entreprises de moins de 100 salariés et de création obligatoire d'un comité d'entreprise et d'un comité d'hygiène	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-232	894	Demande de retrait de l'article 14 du projet de loi de modernisation de l'économie	<i>Classement</i>
70-233	1	Réaction relative aux « émeutes liées à la faim dans le Tiers-monde et à l'égoïsme de l'Occident »	<i>Classement</i>
70-234	654	Demande de mise en place d'une politique de soins attachée au respect de la dignité humaine jusqu'à la fin de la vie et donnant la priorité aux soins palliatifs	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
70-235	1	Demande d'abaissement à 18 ans de l'âge minimum requis pour ouvrir droit à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-236	4	Demande tendant à réclamer le respect des droits élémentaires de la défense en application des principes de la Convention européenne des droits de l'homme	<i>Classement</i>
<i>Session 2008/2009 (9 pétitions)</i>			
70-237	1	Demande tendant à la suppression de la condition de ressources du couple marié pour l'attribution de l'allocation adulte handicapé	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-238	1	Demande de diverses mesures pour renforcer la prise en charge du handicap et pour rendre <i>obligatoire la publication au Journal</i> officiel des taux d'emplois de travailleurs handicapés dans les administrations et les entreprises	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-239	24	Demande d'assouplissement des conditions d'âge et de ressources concernant les pensions de réversion, dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-240	1	Demande tendant à voir remplacer, dans les documents officiels de toutes natures, les termes de « handicapés » ou de « personnes handicapées » par les termes « personnes en situation de handicap »	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-241	1	Opposition à la généralisation de l'ouverture le dimanche des centres commerciaux, hypermarchés et grandes surfaces	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-242	4	Demande d'extension du titre-restaurant à la profession de détaillants en fruits et légumes	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
70-243	43	Demande tendant à obtenir la revalorisation des pensions et des retraites pour l'ensemble des retraités, et notamment les titulaires des revenus les plus modestes, avec effet rétroactif au 1 ^{er} janvier 2009	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-244	18	Demande visant à faire adopter par le Sénat la proposition de loi sur la répression de la contestation de l'existence du génocide arménien	<i>Caducité</i>
70-245	13 385	Demande visant à la poursuite de l'activité de radiothérapie du Centre hospitalier de Boulogne-sur-Mer	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
<i>Session 2009/2010 (3 pétitions)</i>			
70-246	15	Contestation de la fiscalisation des indemnités journalières des victimes d'accidents du travail	<i>Renvoi à la commission des finances</i>
70-247	9	Demande de réforme du régime de l'auto-entrepreneur	<i>Classement</i>
70-248	309	Demande tendant à obtenir le projet de réforme des retraites	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
<i>Session 2010/2011 (7 pétitions)</i>			
70-249	18	Demande visant au soutien et à l'adoption d'une proposition de loi relative à l'indemnité représentative de frais de mandat des parlementaires	<i>Classement</i>
70-250	347	Demande tendant à obtenir du Gouvernement qu'il définisse un ensemble de mesures justes et efficaces pour assurer la pérennité du système de retraites par répartition	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-251	3990	Demande tendant à contester le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.	<i>Classement</i>
70-252	13 000	Demande visant à sanctionner pénalement le fait de séjourner sans autorisation dans le domicile d'autrui	<i>Classement</i>

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
70-253	24	Demande tendant à reconnaître le cheval en tant qu'animal de compagnie	<i>Renvoi à la commission de l'économie</i>
70-254	362	Demande visant au rejet de la proposition de loi tendant à réprimer la contestation de l'existence du génocide arménien	<i>Classement</i>
70-255		Demande d'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une proposition de loi de sortie du nucléaire	<i>Renvoi à la commission de l'économie</i>
<i>Session 2011/2012 (8 pétitions)</i>			
70-256	30	Demande d'une révision de la politique d'exportation d'armement de la France au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ainsi que d'un soutien à l'adoption d'un Traité international sur le commerce des armes tirant les conséquences du « Printemps arabe »	<i>Caducité</i>
70-257	1	Mise en cause du fonctionnement du service public de la justice, au regard notamment du droit de représentation des citoyens devant la justice	<i>Caducité</i>
70-258	3	Pétition contre le droit de vote aux élections municipales des étrangers non-ressortissants de l'Union européenne	<i>Caducité</i>
70-259	3	Pétition contre la disposition de la proposition de loi de simplification du droit des entreprises adoptée à l'Assemblée nationale accordant une immunité judiciaire aux membres de la MIVILUDES	<i>Caducité</i>
70-260	66	Pétition demandant au Président du Sénat d'être attentif à une bonne gestion de l'argent public et d'en rendre compte aux citoyens.	<i>Caducité</i>
70-261	1	Pétition contre la proposition de loi visant à réprimer la contestation des génocides reconnus par la loi	<i>Caducité</i>

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
70-262	31	Pétition pour l'abrogation du régime du Concordat de 1801 et pour l'abrogation de certaines dispositions du code pénal local en Alsace-Moselle	<i>Caducité</i>
70-263	1	Pour la tenue d'un grand débat public sur la fin de vie, en vue d'autoriser le droit de mourir dans la dignité	<i>Caducité</i>
<i>Session 2012/2013 (6 pétitions)</i>			
70-264	11	Contre la proposition de loi instituant le 19 mars 1962 comme date de commémoration des morts civils et militaires de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie	<i>Classement</i>
70-265	160	Contre le projet de loi relatif au « mariage pour tous »	<i>Classement</i>
70-266	45	Obtention de la reconnaissance du diplôme d'orthophonie au grade Master	<i>Renvoi à la commission de la culture et à la commission des affaires sociales</i>
70-267	1	Contre la prise en charge de l'interruption volontaire de grossesse à 100 % par la sécurité sociale et la majoration du tarif de l'avortement par la sécurité sociale	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-268	2	Pour le retrait du projet de loi créant les conseillers départementaux	<i>Classement</i>
70-269	10	Conditions matérielles d'exercice du mandat des sénateurs	<i>Classement</i>
<i>Session 2013/2014 (3 pétitions)</i>			
70-270	21	Contre le taux unique de prélèvements sociaux avec effet rétroactif sur les contrats d'assurance-vie	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-271	13	Contre le remboursement par la Sécurité sociale de l'interruption volontaire de grossesse	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
70-272	153	Pour le maintien de la semaine de quatre jours	<i>Renvoi à la commission de la culture</i>

N° Pétition	Nombre de signataires	Objet	Recommandation
<i>Session 2014/2015 (1 pétition)</i>			
70-273	1	Pour la dissolution du Régime Social des Indépendants	<i>Renvoi à la commission des affaires sociales</i>
<i>Session 2015/2016 (1 pétition)</i>			
70-274	1	Contre la suppression du second registre de l'état civil prévue à l'article 18 du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI ^{ème} siècle	<i>Classement</i>
<i>Session 2016/2017 (1 pétition)</i>			
70-275	1	Sur l'état d'avancement de la vente du domaine de Grignon	-

ANNEXE III

LES PRINCIPALES DATES DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

- **Prairial an XII** : création des enquêtes publiques « de commodo - incommodo » pour les cimetières et les manufactures insalubres ;
- **1971** : compétence du ministre en charge de l'environnement pour « associer la population » à l'action gouvernementale ;
- **1971-1981** : manifestations contre l'extension du camp militaire du Larzac ;
- **10 juillet 1976** : loi relative à la protection de la nature ;
- **12 juillet 1983** : « loi Bouchardeau », élargissement des enquêtes publiques aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ;
- **1986** : création de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs ;
- **15 décembre 1992** : « circulaire Bianco », consultations sur les projets ferroviaires et autoroutiers ;
- **2 février 1995** : « loi Barnier », création de la Commission nationale du débat public et renforcement du rôle du commissaire-enquêteur ;
- **25 juin 1998** : convention internationale d'Aarhus, la participation du public doit commencer dès le début du projet ;
- **27 février 2002** : loi relative à la démocratie de proximité, la CNDP devient une autorité administrative indépendante ;
- **2008** : constitution d'une « zone à défendre » à Notre-Dames-des-Landes ;
- **26 mai 2003** : directive 2003/35/CE, application de la convention d'Aarhus ;
- **1^{er} mars 2005** : constitutionnalisation de la charte de l'environnement ;
- **12 juillet 2010** : loi Grenelle II, élargissement des compétences de la CNDP, modernisation des enquêtes publiques ;
- **26 octobre 2014** : décès de Rémi Fraisse lors d'un rassemblement contre la construction du barrage de Sivens ;
- **27 novembre 2014** : discours du Président de la République lors de la conférence environnementale, annonce d'une réforme de la démocratie environnementale ;
- **Juin 2015** : publication du rapport *Démocratie environnementale : débattre et décider* issu des travaux d'une commission présidée par Alain Richard ;
- **6 août 2015** : « loi Macron », habilitation pour réformer par ordonnance la démocratie environnementale ;
- **Avril 2016 - janvier 2017** : publication de quatre ordonnances réformant la démocratie environnementale ;
- **26 juin 2016** : consultation des électeurs sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

ANNEXE IV LE CONTENU DE L'ORDONNANCE « PARTICIPATION DU PUBLIC » DU 3 AOÛT 2016

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016¹ est issue de l'habilitation consentie par le législateur à l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

Son projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 14 décembre 2016 mais n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour.

Modifiant le code de l'environnement, cette ordonnance est articulée autour des quatre axes suivants :

❖ **Principe de participation de public**

- Rappel des objectifs de la participation du public² et des droits correspondants³ (article L. 120-1 du code de l'environnement) ;

- Purge des vices de forme ou de procédure concernant la phase amont de la consultation du public (débat public et concertation « code de l'environnement ») dans un délai de 4 mois (article L. 121-22 du même code) ;

❖ **Élargissement des cas de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) et des prérogatives**

- Saisine automatique de la CNDP pour les plans et programmes de niveau national et pas uniquement pour les projets d'infrastructure (article L. 121-1 du code de l'environnement)⁴ ;

- Établissement d'une liste nationale des garants par la CNDP et rappel de l'obligation de neutralité et d'indépendance de ces derniers (article L. 121-1-1 du même code) ;

- Nouvelle mission de conciliation de la CNDP « *en cas de risque de conflits ou de différends* », avec l'accord du maître d'ouvrage et des associations environnementales (article L. 121-2 du même code) ;

- Création d'un fonds de concours pour contribuer aux dépenses liées au débat public (article L. 121-6 du même code) ;

¹ Ordonnance 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.

² Contribuer à la légitimité démocratique, préserver un « environnement sain », sensibiliser le public, améliorer et diversifier l'information environnementale.

³ Accéder à l'information, solliciter l'organisation d'une procédure participative, disposer de délais raisonnables pour se prononcer, connaître les suites données à ses propositions.

⁴ Dispense, par exception, de débat public ou de concertation préalable pour les projets entrant dans le cadre d'un plan ou d'un programme approuvé depuis moins de 5 ans (article L. 121-9).

- Saisine de la CNDP par 10 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne sur les projets dont le montant est compris entre 150 et 300 millions d'euros, qui s'ajoute à la possibilité de saisine par dix parlementaires, une collectivité territoriale ou une association environnementale¹ (article L. 121-8 du même code) ;

- Saisine de la CNDP par 60 députés, 60 sénateurs ou 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne pour l'organisation d'un débat public national concernant une réforme relative à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire (article L. 121-10 du même code) ;

- Allongement de 5 à 8 ans de la « durée de validité » du débat public (article L. 121-12 du même code) ;

- Consécration au niveau législatif de la concertation post-débat public (article L. 121-14 du même code) ;

❖ **Généralisation de la concertation « code de l'environnement »**

- Saisine du préfet pour l'organisation d'une concertation « code de l'environnement », par 20 % de la population des communes concernées par le projet, 10 % de la population des départements et régions, une collectivité territoriale ou des associations environnementales pour les projets de moins de 150 millions d'euros et soumis à étude d'impact environnementale (articles L. 121-17, L. 121-17-1 et L. 121-19 du code de l'environnement) ;

- Création d'une « déclaration d'intention » pour informer le public de l'existence de ces projets (articles L. 121-18 et L. 121-20 du même code)² ;

- Précisions sur les conditions de réalisation de la concertation « code de l'environnement » : durée comprise entre 15 jours et 3 mois, remise d'un bilan de la concertation dans un délai d'un mois et possibilité de demander une contre-expertise (articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du même code) ;

- Dispense de concertation « code de l'environnement » si le maître d'ouvrage a l'obligation d'organiser une concertation « code de l'urbanisme » (article L. 121-15-1 du même code) ;

❖ **Modernisation de l'enquête publique**

- Possibilité de nommer comme commissaire-enquêteur le garant intervenu lors de la phase amont de la consultation (article L. 123-4 du code de l'environnement) ;

¹ La CNDP a alors trois possibilités : organiser un débat public, prévoir une concertation « code de l'environnement » ou laisser au maître d'ouvrage la liberté d'organiser lui-même des procédures de concertation du public.

² Sont exemptés de cette déclaration les projets sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant est inférieur à 10 millions d'euros HT et les opérations sous maîtrise d'ouvrage privée bénéficiant d'une subvention publique inférieure à cette même somme.

- Clarification des conditions de recours aux « *enquêtes uniques* » permettant de fusionner plusieurs enquêtes publiques (article L. 123-6 du même code) ;
- Réduction de 30 à 15 jours de la durée minimale de l'enquête publique en l'absence d'étude d'impact environnementale (article L. 123-9 du même code) ;
- Dématérialisation de l'enquête publique (articles L. 123-12 du même code) ;
- Possibilité d'organiser une réunion publique pour présenter les résultats de l'enquête publique (article L. 123-15 du même code).

ANNEXE V LES DÉBATS PUBLICS ET LES CONCERTATIONS ORGANISÉS PAR LA CNDP EN 2015

Les éléments figurant dans cette annexe sont issus de la Commission nationale du débat public (CNDP), pour l'année 2015.

Aucune donnée n'est disponible concernant les concertations « code de l'urbanisme » prévues aux articles L. 103-2 à L. 300-2 de ce dernier.

❖ Les débats publics

Nom du projet	Date et auteur de la saisine de la CNDP	Durée de présentation du débat public ¹	Dates de déroulement du débat public	Coût du débat public en euros HT		Date de la publication du bilan et du compte rendu	Décision (date et modalités) du maître d'ouvrage
				Pour le maître d'ouvrage	Pour la CNDP		
Réseau Express Grand Lille	24/10/2014 par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	5 mois	Du 02/04/2015 au 22/07/2015	766 019 €	63 845 €	22/09/2015	15/10/2015 Poursuite du projet et de la concertation
Liaison autoroutière A31 bis	26/11/2014 par l'État	4,5 mois	Du 15/04/2015 au 30/09/2015	858 000 €	61 700 €	13/11/2015	12/02/2016 Poursuite du projet et de la concertation
EuropaCity	13/09/2013 par Alliages & Territoires (SAS créée par Immochan)	17,5 mois	Du 25/03/2016 au 30/06/2016	-	-	Prévue le 30/08/2016	Prévue le 30/11/2016
Center Parcs Le Rousset	25/11/2014 par Pierre & Vacances	4,5 mois	Du 20/04/2015 au 04/09/2015	189 379 €	45 045 €	03/11/2015	02/02/2016 Études complémentaires et engagements pris
Center Parcs Poligny	25/11/2014 par Pierre & Vacances	4,5 mois	Du 20/04/2015 au 04/09/2015	189 237 €	43 775 €	03/11/2015	02/02/2016 Études complémentaires et engagements pris

Nom du projet	Date et auteur de la saisine de la CNDP	Durée de présentation du débat public ¹	Dates de déroulement du débat public	Coût du débat public en euros HT		Date de la publication du bilan et du compte rendu	Décision (date et modalités) du maître d'ouvrage
				Pour le maître d'ouvrage	Pour la CNDP		
Parc éolien en mer Dieppe-Le Tréport	25/11/2014 par les sociétés Les Éoliennes en mer de Dieppe-Le Tréport	4,5 mois	Du 24/04/2015 au 31/07/2015	585 000 €	55 000 €	30/09/2015	22/12/2015 Poursuite du projet et de la concertation
Parc éolien en mer Îles d'Yeu et de Noirmoutier	25/11/2014 par les sociétés Les Éoliennes en mer Îles d'Yeu et de Noirmoutier	5 mois	Du 02/05/2015 au 07/08/2015	672 000 €	52 000 €	05/10/2015	22/12/2015 Poursuite du projet et de la concertation

❖ Les concertations post-débat public¹

- Liaison fluviale Bray-sur-Seine/Nogent-sur-Seine ;
- Port Seine - Métropole Ouest (PSMO) ;
- Ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) ;
- Achèvement de la RN154 par la mise en concession autoroutière ;
- Aménagement de La Bassée - Seine Grands Lacs ;
- Grand Paris Express (ligne 17 Nord, ligne 18) ;
- Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur ;
- Transformation du centre de valorisation biologique énergétique des déchets à Ivry-Paris XIII ;
- Projet de reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Arras et Lille ;
- Route Centre Europe Atlantique (RCEA) ;
- Ligne à grande vitesse Paris - Orléans - Clermont-Ferrand - Lyon (POCL) ;
- Projet d'accélération de l'aménagement de la RN126 entre Castres et Toulouse ;
- Projet de liaisons ferroviaires Bretagne - Pays de la Loire (LNOBPL) ;
- Projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie.

¹ Ces concertations sont organisées, pour mémoire, à l'issue des débats publics afin que les citoyens intéressés puissent transmettre leurs remarques jusqu'à l'enquête publique.

❖ **Les concertations « code de l'environnement »**

- Parc d'attractions Heroic Land ;
- Liaison autoroutière concédée Machilly - Thonon-les-Bains ;
- Extension nord et sud du réseau de tramway de Marseille ;
- Prolongement de la ligne B du métro lyonnais depuis la station Oullins Gare jusqu'aux hôpitaux Lyon Sud ;
- Prolongement de la ligne 1 du métro parisien entre Château de Vincennes et Fontenay-sous-Bois ;
- Mise au gabarit européen de l'Oise entre Creil et Compiègne (MAGEO).

ANNEXE VI LES DÉLAIS DE CONSTRUCTION D'UNE INFRASTRUCTURE : VINGT EXEMPLES DE PROJETS SOUMIS À DÉBAT PUBLIC

La présente annexe concerne les délais observés entre la clôture du débat public et la mise en service de l'infrastructure.

Retenir la date de clôture du débat public comme « point de départ » facilite la comparaison entre les différents projets. Des délais supplémentaires sont constatés en amont du débat public (préparation de l'opération, organisation du débat, etc.) mais leur décompte soulèverait des incertitudes méthodologiques trop importantes¹.

Délais de construction d'une infrastructure

Projet	Clôture du débat public	Déclaration d'utilité publique (DUP)	Mise en service de l'infrastructure	Délai entre la clôture du débat public et la mise en service (réel ou prévisionnel)
Contournement routier de Nice	28 février 2006	2010 : abandon du projet		
Autoroute A31 bis « au cœur du sillon lorrain »	13 juillet 2015	En cours d'instruction	Entre 2024 et 2030 (selon les scénarios de concession)	Entre 9 et 15 ans
Mise à 2x2 voies de la route Centre Europe Atlantique (Mâcon - Chalon-sur-Saône)	4 février 2011	En cours d'instruction	Fin 2021 (date prévisionnelle)	10 ans
Prolongement de l'autoroute A16 de l'Isle-Adam à la Francilienne (RN 104)	24 novembre 2007	13 décembre 2014	Fin 2019 (date prévisionnelle)	12 ans

¹ À titre d'exemple, quelle date retenir pour « démarrer » le décompte de ces délais supplémentaires en amont du débat public : l'annonce du projet, la première décision administrative, l'établissement du plan de financement, etc. ?

Projet	Clôture du débat public	Déclaration d'utilité publique (DUP)	Mise en service de l'infrastructure	Délai entre la clôture du débat public et la mise en service (réel ou prévisionnel)
Prolongement de la Francilienne A104, de Cergy-Pontoise à Poissy	8 juillet 2006	-	Entre 2030 et 2050 (« secondes priorités » de la commission « Mobilité 21 »)	Entre 24 et 44 ans
Contournement routier Est de Rouen	9 novembre 2005	Entre 2017 et 2020 (dates prévisionnelles)	2024 (date prévisionnelle)	19 ans
Ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges	18 décembre 2006	10 janvier 2015	15 avril 2016 : annulation de la DUP par le Conseil d'État	
Ligne 15 sud du Grand Paris Express (Pont de Sèvres - Noisy Champs)	31 janvier 2011	24 décembre 2014	Décembre 2022 (date prévisionnelle)	12 ans
Ligne à grande vitesse Bordeaux - Toulouse	25 novembre 2005	2 juin 2016	2024 (date prévisionnelle)	19 ans
Ligne nouvelle Paris-Normandie	3 février 2012	Instruction prochaine	2025 (date prévisionnelle)	13 ans
Liaison ferroviaire directe entre Paris et Roissy (CDG Express)	15 décembre 2003	19 décembre 2008	2023 (date prévisionnelle)	20 ans
Troisième ligne de métro à Toulouse	17 décembre 2016	Instruction prochaine	2024 (date prévisionnelle)	8 ans
Ligne à grande vitesse Paris - Orléans - Clermont-Ferrand - Lyon (POCL)	31 janvier 2012	En cours d'instruction	2030 (date prévisionnelle)	18 ans
Ligne nouvelle Provence - Côte d'Azur (LNPCA)	8 juillet 2005	2019 (date prévisionnelle)	Entre 2030 et 2040 (dates prévisionnelles)	Entre 25 et 35 ans
Ligne à très haute tension Cotentin - Maine	23 février 2006	25 juin 2010	2 mai 2013	7 ans

LES DÉLAIS DE CONSTRUCTION D'UNE INFRASTRUCTURE : VINGT EXEMPLES DE PROJETS SOUMIS À DÉBAT PUBLIC

Projet	Clôture du débat public	Déclaration d'utilité publique (DUP)	Mise en service de l'infrastructure	Délai entre la clôture du débat public et la mise en service (réel ou prévisionnel)
Ligne électrique à très haute tension entre Lyon et Chambéry	25 mars 2003	1 ^{er} mars 2006	4 avril 2008	5 ans
Canalisations de transport de gaz naturel en Val de Saône	18 décembre 2013	2 mars 2016	Fin 2018	5 ans
Centrale électronucléaire (EPR) de Flamanville	18 février 2006	-	Fin 2018 (date prévisionnelle)	12 ans
Parc éolien en mer de Saint-Nazaire	20 juillet 2013	17 mars 2016 (autorisation préfectorale)	2020	7 ans
Villages Nature de Val d'Europe	23 juin 2011	-	2017	6 ans

Source : travaux de la mission d'information

ANNEXE VII LISTE INDICATIVE DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION D'UNE INFRASTRUCTURE

Les procédures de participation du public mentionnées dans le rapport (débat, concertations, enquêtes publiques, etc.) ne sont pas comptabilisées dans cette annexe.

Le chiffre de trente-sept démarches administratives différentes, mentionné dans le rapport, est issu de ce tableau. Il prend en compte la création de l'autorisation environnementale unique, qui permet de regrouper onze procédures distinctes en une seule. Il exclut l'hypothèse d'une construction d'éoliennes, pour laquelle le nombre de procédures applicables est inférieur¹.

Bases juridiques	Motifs	Remarques
Art. L. 214-3 du code de l'environnement	Loi sur l'eau : installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publiques, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment au peuplement piscicole	Autorisations regroupées dans l' autorisation environnementale unique à compter du 1 ^{er} mars 2017
Art. L. 229-6 du code de l'environnement	Émission de gaz à effet de serre	
Art. L. 332-6 et L. 332-9 du code de l'environnement	Constitution et protection des réserves naturelles	
Art. L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement	Protection des monuments naturels et des sites classés	
Art. L. 411-2 du code de l'environnement	Protection des sites d'intérêt géologique et des habitats naturels d'espèces animales domestiques ou végétales non cultivées	
Art. L. 414-4 du code de l'environnement	Incidences sur les sites Natura 2000	
Art. L. 512-7 et L. 512-8 du code de l'environnement	Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)	
Art. L. 532-3 du code de l'environnement	Utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM)	

¹ Dans la mesure où, dans le cas des éoliennes, l'autorisation environnementale unique intègre également les procédures liées à la construction dans des zones exploitées par le ministère de la défense, à la servitude de protection des émissions et réceptions radioélectriques de l'État, aux travaux aux abords d'un monument historique ou dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable et aux installations aux abords des aérodromes.

Bases juridiques	Motifs	Remarques
Art. L. 541-22 du code de l'environnement	Traitement et gestion des déchets	
Art. L. 311-1 du code de l'énergie	Exploitation d'une installation de protection d'électricité	
Art. L. 214-13, L. 341-3, L. 372-4, L. 374-1 et L. 375-4 du code forestier	Défrichement	
Art. L. 5111-6, L. 5112-2 et L. 5114-2 du code de la défense	Construction dans des zones exploitées par le ministère de la défense	
Art. L. 5113-1 du code de la défense, art. L. 54 du code des postes et des communications électroniques	Servitude de protection des émissions et réceptions radioélectriques de l'État	Autorisations regroupées dans l' autorisation environnementale unique à compter du 1 ^{er} mars 2017 uniquement pour la construction d' éoliennes
Art. L. 621-32 et L. 632-11 du code du patrimoine	Travaux aux abords d'un monument historique ou dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable	
Art. L. 6352-1 du code des transports	Installations aux abords des aéroports	
Art. 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	Expertise socio-économique et contre-expertise du commissariat général à l'investissement	Uniquement pour certains projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire
Code des transports, code de l'environnement, code de l'énergie et code de la voirie routière	Avis du régulateur (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, Commission de régulation de l'énergie, etc.)	
Code des transports, code de l'environnement, code de l'énergie et code de la voirie routière	Adaptation des documents de planification sectorielle (schéma régional de raccordement aux réseaux des énergies renouvelables électriques, schémas régionaux des infrastructures et des transports, etc.)	
Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession	Passation d'un contrat de la commande publique	
Art. L. 122-1 à L. 122-14 du code de l'environnement	Évaluation environnementale	
Art. L. 323-1 à L. 323-13 du code de l'environnement	Traversée de propriétés publiques ou privées par des ouvrages de transport et de distribution	
Art. 556-1 du code de l'environnement	Dépollution des sites	
Art. R. 571-50 du code de l'environnement	Dossier de bruits de chantier	
Art. R. 114-1 et R. 114-2 du code de l'urbanisme	Étude de sécurité publique	
Art. L. 143-32 à L143-39 et L. 153-36 à L. 153-48 du code de l'urbanisme	Modification des documents d'urbanisme	

LISTE INDICATIVE DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION D'UNE INFRASTRUCTURE

Bases juridiques	Motifs	Remarques
Art. L. 311-4 du code de l'urbanisme	Conditions d'intégration dans une zone d'aménagement concertée (ZAC)	
Art. L. 314-1 à L. 314-9 du code de l'urbanisme	Protection des occupants des biens concernés par les aménagements ou les expropriations (relogement, indemnisation, etc.)	
Art. L. 410-1 à L. 427-2 du code de l'urbanisme	Autorisation d'urbanisme, dont le permis de construire	
Art. R. 431-35 à R. 431-37 du code de l'urbanisme	Déclaration préalable aux travaux	
Art. L. 451-1 à L. 452-1 du code de l'urbanisme	Permis de démolir	
Art. 510-1 du code de l'urbanisme	Agrément pour la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension des locaux ou installations servant à des activités professionnelles	
Art. L. 520-1 à L. 520-23 et R. 520-3 du code de l'urbanisme	Redevance sur les bureaux	Uniquement en Ile-de-France
Art. R. 111-20 à R. 111-22 du code de la construction et de l'habitation	Respect de la réglementation thermique	
Art. R. 111-38 à R. 111-42 du code de la construction et de l'habitation	Contrôle technique, notamment sur la solidité de l'ouvrage	
Art. L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation	Immeubles de grande hauteur (IGH)	Le permis de construire peut valoir autorisation IGH (art. L. 425-2 du code de l'urbanisme)
Art. L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation	Établissement recevant du public (ERP)	Le permis de construire peut valoir autorisation ERP (art. L. 425-3 du code de l'urbanisme)
Art. L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation	Changement d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation	
Art. L. 752-1 du code de commerce	Autorisation d'exploitation commerciale	Le permis de construire peut valoir autorisation d'exploitation commerciale (art. L. 425-4 du code de l'urbanisme)
Art. L. 521-1 à L. 524-16 du code du patrimoine	Archéologie préventive	
Art. L. 621-9 du code du patrimoine	Déplacement d'un immeuble classé monument historique	L'autorisation « monument historique » dispense de permis de construire (art. L. 425-5 du code de l'urbanisme)
Art. L. 2224-8 à L. 2224-9 du code général des collectivités territoriales et art. L. 1321-7 du code de la santé publique	Prélèvement d'eau par forage	
Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	Acquisitions de terrains à l'amiable et expropriations pour cause d'utilité publique	

Bases juridiques	Motifs	Remarques
Art. L. 121-1 à L. 122-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	Déclaration d'utilité publique	
Art. L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques	Déclassement des propriétés publiques nécessaires à la réalisation de l'ouvrage	
Art. L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques	Autorisation d'occupation temporaire du domaine public (arrêté de permission de voirie, autorisation de voirie, arrêté de circulation, etc.)	
Code des procédures civiles	Référé préventif avant travaux	Procédure facultative
Décret n° 2003-425 du 9 mai 2003 relatif à la sécurité des transports publics guidés (<i>par exemple</i>)	Sécurité sur le chantier	

Source : travaux de la mission d'information, d'après le droit en vigueur

ANNEXE VIII PROCÉDURES DE CRÉATION D'INFRASTRUCTURES : COMPARAISONS INTERNATIONALES

La présente annexe a été établie à partir :

- d'une **étude de la division de législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat**. Cette étude, qui concerne les Pays-Bas et le Canada, est disponible dans l'annexe suivante¹ ;

- des réponses apportées par les **ambassades de sept pays** (Autriche, Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Pologne, Royaume-Uni) à un questionnaire qui leur a été transmis par la mission d'information le 7 mars dernier ;

- des déplacements de la mission d'information en Suisse (16 mars 2017) et au Danemark (30 et 31 mars 2017).

Ces comparaisons internationales démontrent que la longueur des délais de conception et de réalisation des infrastructures n'est pas un problème propre à la France : aux Pays-Bas, ces délais dépassent onze ans², au Canada, un plan d'accélération des procédures intitulé « *Emplois, croissance et prospérité à long terme* » a été lancé en 2012, etc. En Suisse, le projet ferroviaire CEVA (Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse) a commencé en 2001 ne devrait pas être terminé avant 2021. En Allemagne, il faut en moyenne quatorze années pour construire une « *grande route fédérale* », un « *forum d'innovation* » devant prochainement proposer des mesures d'accélération des procédures.

La conception et la réalisation de « *grandes routes fédérales* » en Allemagne

Étapes de planification et de construction	Durée moyenne (en années)
Recherche de données existantes, études préliminaires (notamment concernant l'aménagement du territoire, la détermination du tracé, l'évaluation de l'impact sur l'environnement)	3
Conception (notamment élaboration et autorisation d'un projet préliminaire, y compris projet d'accompagnement paysager)	3

¹ Cf. annexe IX.

² Résultat de la commission Elverding, à partir de l'examen de 120 projets réalisés aux Pays-Bas entre 1998 et 2007.

Étapes de planification et de construction	Durée moyenne (en années)
Autorisation (notamment procédure d'approbation, y compris la préparation des documents, les procédures, les éventuels recours)	4
Projet d'exécution, passation de marchés et commandes, supervision des travaux (préparation des travaux, travaux de construction proprement dits)	4
Total	14

Source : ambassade d'Allemagne en France

De même, **la sédimentation des procédures constitue souvent une difficulté**. Au Canada, l'agence d'évaluation environnementale coordonne par exemple vingt étapes administratives, de la conception du projet jusqu'à sa mise en œuvre. Aux Pays-Bas, la loi du 23 mars 2016 sur la protection et l'utilisation de l'environnement physique de vie vise à unifier, à compter de 2019, un ensemble des procédures disparates précédemment dispersées entre vingt-six textes. En Pologne, une « loi routière spéciale » a été adoptée le 10 avril 2003 afin de simplifier la préparation et la réalisation des investissements routiers.

De nombreux pays suivent une démarche de programmation des infrastructures plus poussée que la France, comme la Pologne (« programme national de construction routière », « programme national des chemins de fer »), l'Espagne (« plan des infrastructures, des transports et du logement »), l'Estonie, etc. En Allemagne, un plan des infrastructures fédérales des transports est élaboré par le Gouvernement et des « plans de besoins » sont établis à partir de ce document. Définissant les projets à conduire, ces « plans de besoins » sont adoptés par le Bundestag et actualisés tous les cinq ans.

La participation du public est parfois très forte dès ce stade de planification : en Pologne, plus de quarante mille commentaires ont été recueillis concernant le programme national de construction routière 2014-2023.

Aucun des pays examinés ne possède une structure comparable à la Commission nationale du débat public (CNDP) française :

- l'agence d'évaluation environnementale du Canada et l'organe de concertation des Pays-Bas se chargent globalement de la participation du public dans les projets d'infrastructure, mais ne sont pas indépendants du Gouvernement ;

- la « *national infrastructure commission* » britannique délivre des recommandations d'ordre général au Gouvernement sur la gestion des infrastructures, mais n'est pas chargée, sur le terrain, d'organiser les dispositifs de concertation du public ;

- dans certains pays, aucune structure spécialement dédiée à la participation du public n'existe (Espagne, Finlande, Suisse et Pologne notamment). Les dispositifs de concertation relèvent alors directement du Gouvernement ou des autorités locales. En Autriche, des experts sont toutefois chargés de contrôler « *l'autorisation de compatibilité environnementale* » délivrée par le ministre fédéral des transports, de l'innovation et de la technologie.

À l'inverse de la France, **certains États ont réussi à centraliser sur un même site internet les informations relatives à la conception et à la réalisation des infrastructures.** Tel est le cas des Pays-Bas (<http://www.platformparticipatie.nl>) ou du Canada (registre canadien d'évaluation environnementale (www.ceaa-acee.gc.ca)).

Les dispositifs participatifs mis en œuvre sont très divers : « *négociations orales* » en Autriche et « *discussions publiques* » en Estonie (qui se rapprochent des réunions publiques organisées en France), consultation des riverains, des entreprises et des associations en Pologne, ateliers citoyens en Finlande, etc. L'enquête publique française ne semble pas avoir d'équivalent dans les exemples examinés.

Dans la plupart des cas, **une large marge de manœuvre est laissée pour l'organisation des consultations du public**, les procédures étant moins « normées » qu'en France. Aux Pays-Bas, la loi ne prescrit pas les modalités de cette participation, les démarches participatives étant « sur mesure ». En Pologne, les administrations publiques sont libres d'organiser leurs procédures dès lors qu'elles respectent les principes généraux « *d'information* » et de « *participation active des parties à la procédure* ». En Allemagne, les maîtres d'ouvrage disposent également d'une large marge de manœuvre, mais ils peuvent s'appuyer, en tant que de besoin, sur le « *guide de la consultation du public* » rédigé par le ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques (BMVI).

Des délais minimaux de concertation sont toutefois prévus. Ils sont, à titre d'exemple, de dix semaines en Autriche (six semaines avant l'expertise de compatibilité environnementale et quatre semaines après), de quarante-cinq jours en Estonie et de trente-cinq jours sur les documents de planification en Pologne.

Le Canada se singularise par son programme d'aide financière à destination des participants. À titre d'exemple, près de 15 000 euros et de 5 000 euros ont été versés en 2015 réciproquement à « *Conservation Halton* » et à « *Milton says no* », qui contestaient la réalisation de 20 kilomètres de voies ferrées dans la ville de Milton (Ontario).

**ANNEXE IX
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE**

Avril 2017

- LÉGISLATION COMPARÉE -

Les procédures participatives

—
Canada – Pays-Bas
—

Cette note a été réalisée à la demande de

Monsieur Henri Cabanel,
*Sénateur de l'Hérault, Président de la Mission d'information sur la démocratie
représentative, démocratie participative, démocratie paritaire :
comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS



AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

OBSERVATIONS TIRÉES DE L'ANALYSE DES EXEMPLES ÉTRANGERS

Compte tenu de la diversité qui caractérise les procédures de consultation du public au Canada et aux Pays-Bas et du fait que celles-ci sont difficilement comparables l'une par rapport à l'autre, on a choisi de présenter les conclusions tirées de l'analyse de chacun de ces deux exemples successivement.

1. Observations sur la situation au Canada en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure

La procédure de consultation du public se caractérise, au niveau fédéral, au Canada par :

- la volonté explicite des pouvoirs publics de limiter les délais des procédures en cours, comme le montre le programme défini par le Gouvernement 2012 ;

- la constitution d'une Agence d'évaluation environnementale qui mène politique très active de gestion des projets en matière de participation ;

- et la forte implication du public dans l'évaluation des effets environnementaux.

S'agissant, plus précisément, des modalités de la participation du public, on constate que les autorités fédérales canadiennes ont institué une procédure qui :

- fait intervenir le public très tôt, dès la phase préalable au dépôt d'une demande de réalisation d'un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement ;

- le fait intervenir à de nombreuses reprises : en tout à 4 ou 5 reprises selon la procédure suivie (examen par l'Agence d'évaluation environnementale ou par une commission ad hoc) ;

- revêt un caractère quasi contradictoire, par le biais de consultations consécutives puisque le public est consulté, en qualité de « contributeur » reconnu par les pouvoirs publics à trois reprises au cours de la phase d'évaluation environnementale (lorsque l'Agence est en charge de l'évaluation) et quatre reprises lorsque l'évaluation est confiée à une commission ad hoc ;

- et prévoit l'intervention active des parties prenantes auxquelles sont alloués des moyens financiers non négligeables, dans le cadre d'un régime d'attribution qui tend à assurer la transparence des choix et la

régularité de l'utilisation de ces fonds, au bénéfice de l'évaluation environnementale.

2. Observations sur la situation aux Pays-Bas en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure

On retiendra de l'examen du cas néerlandais :

- le souci d'associer les citoyens et les parties prenantes très tôt (dès la phase « exploratoire », par l'organisation d'une enquête publique sur l'« intention » d'envisager une opération) et de façon adaptée à chaque type de population (concertation informelle sur les avant-projets, enquête publique, réunions de terrain) ;

- la possibilité de diviser la procédure en deux grands blocs (Rotterdam), l'un destiné à tracer des perspectives générales (détermination d'une « vision structurelle » (*structuurvisie*)) et à retenir une option, puis l'autre à définir un tracé compte tenu de l'option choisie ;

- le caractère graduel des procédures : annonce de l'« intention » d'entreprendre un projet, annonce de la « préférence » pour une solution, « projet » de décision de tracé, enfin « décision de tracé » ;

- la durée de l'enquête publique : six semaines, régime unifié de droit commun applicable pour toutes les procédures en vertu de la loi générale sur le droit administratif ;

- le caractère « de proximité » de l'enquête publique (accès à l'équipe de projet pour demander par téléphone des précisions sur la procédure, possibilité de formuler des réactions orales lors de réunions de terrain organisées le soir et recueil de ces observations par un sténographe, utilisation de moyens de communication variés : site internet, mise à disposition des documents au ministère, dans les bibliothèques, dans les mairies...)

- la pluralité des enquêtes publiques à chaque stade la procédure, doublée d'autres consultations du public n'ayant pas la même portée qu'une enquête (voir projet « Rotterdam ») qui manifeste la volonté d'éviter le « juridisme » et la tentative d'emporter l'adhésion et/ou de limiter les oppositions et/ou de leur permettre de s'exprimer en amont publiquement et de recevoir une réponse argumentée ;

- l'implication du Parlement par l'information de la Seconde Chambre des États généraux qui donne son consentement tacite à l'opération mais peut aussi poser des questions (Rotterdam) ou demander qu'une commission d'expert analyse la procédure pour savoir si elle s'est bien déroulée (Utrecht) ;

- la tentative de « prendre par la main » les parties prenantes, sensible dans le libellé des annonces (brèves -une page-, claires, dans un

langage simple et intelligible par tout le monde (questions simples et réponse claires) publiées par le Gouvernement au cours de la procédure ;

- la volonté explicite, formulée dans les avis d'enquêtes, de corriger, lors de l'enquête publique, les inexactitudes contenues dans les documents (voir infra les extraits d'avis d'enquête publique cités) ;

- la volonté de répondre point par point et par écrit aux avis formulés par les citoyens et les parties prenantes à tous les stades de la procédure ;

- d'un point de vue organisationnel, existence d'une structure nationale unique, direction du ministère de l'Équipement chargée de gérer, de façon homogène et sur son site Internet, l'ensemble des procédures sur une même plate-forme ;

- enfin, la limitation du droit de former un recours aux personnes/entités qui ont présenté des observations au cours de la procédure, ce qui revient à exclure les recours « de dernière minute ».

MONOGRAPHIES PAR PAYS

CANADA

Le Canada s'est préoccupé de longue date de la participation du public aux opérations qui touchent l'environnement en créant, dès 1978, un « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement »¹. Sa politique, en la matière, concerne du reste aussi bien la participation du public, en général, à laquelle est consacrée cette notice, que celle des Autochtones, comme il y est fait référence dans les documents officiels canadiens, en particulier.

Aujourd'hui, la politique fédérale du pays en matière de réalisation de grandes infrastructures ayant un impact sur l'environnement résulte des orientations formulées dans le plan d'action économique de 2012 intitulé *Emplois croissance et prospérité à long terme*. Dans ce document, le Gouvernement relevait que « les entreprises canadiennes du secteur des ressources naturelles doivent s'y retrouver dans un véritable labyrinthe d'exigences administratives et réglementaires complexes qui se chevauchent » et faisait part de sa volonté de « modifier le régime réglementaire du secteur des ressources naturelles de manière à ce que les examens soient effectués en temps opportun et de manière transparente tout en assurant la protection de l'environnement »².

Tout en rappelant que la loi fédérale canadienne sur l'évaluation environnementale avait déjà été modifiée en 2010 « afin que les évaluations débutent plus tôt et afin de réduire les chevauchements »³, le Gouvernement proposait également de moderniser et de rationaliser le régime d'examen des projets en :

- rendant ce processus plus prévisible et plus rapide ;
- réduisant les doubles emplois et le « fardeau » réglementaire ;
- renforçant la protection de l'environnement ;
- et en améliorant la consultation des peuples autochtones.

Le Gouvernement relevait enfin, à ce titre, que l'action du Bureau de gestion des grands projets avait permis de réduire les délais moyens d'instruction des dossiers de 4 ans à 22 mois, et décidait de consacrer 54 millions de dollars sur deux ans afin de soutenir l'action de cet organisme⁴.

On examinera successivement :

- la participation du public prévue par la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 ;

¹ Maryse Grandbois, « Information et participation des citoyens au Canada et au Québec » dans *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1989, p. 28.

² p. 18.

³ p. 102.

⁴ p. 107.

- les principales étapes de cette participation dans le cadre d'une procédure coordonnée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ;
- le cas d'une évaluation réalisée par une commission ad hoc pour le pôle logistique de Milton.

1. La participation du public dans la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012

Les dispositions de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 en matière de participation du public ont vocation à s'appliquer, de façon générale, pour « *protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législatives du Parlement contre tous les effets environnementaux négatifs importants d'un projet [...]* »¹, quelle que soit la nature de celui-ci (activités extractives, construction d'infrastructures...).

Aux termes du « Règlement désignant les activités concrètes » du 31 décembre 2014 modifié² qui dresse la liste des types de projet susceptibles d'être concernés, ces dispositions sont notamment applicables, en matière d'infrastructures, à la construction, l'exploitation, la désaffectation et la fermeture :

- d'un nouveau canal ou d'une écluse ;
- d'un nouveau terminal maritime destiné à recevoir des navires de plus de 25 000 tonnes de port en lourd (TPL) ;
- d'une ligne de chemin de fer nouvelle de 32 kilomètres ou plus ;
- d'une nouvelle gare de triage de sept voies ou plus ou de voies dont la longueur dépasse 20 kilomètres ;
- d'une nouvelle voie de chemin de fer pour les trains dont la vitesse est égale ou supérieure à 200 km par heure ;
- d'une nouvelle voie publique utilisable en toute saison nécessitant une emprise nouvelle de 50 km ou plus ;
- d'un nouvel aéroport situé à l'intérieur de la zone bâtie d'une ville ;
- du prolongement de 1 500 mètres ou plus d'une nouvelle piste d'aéroport ;
- d'un nouveau pont ou tunnel international ou interprovincial ;
- et d'un nouveau pont enjambant la voie maritime du Saint-Laurent.

¹ Article 4, (1), a).

² Articles 24 à 29.

La loi précitée, qui tend précisément, en matière de participation, à « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative à l'évaluation environnementale »¹, distingue deux étapes principales dans l'étude d'un projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement :

- l'examen préalable, d'une part ;
- l'évaluation environnementale, d'autre part.

a) La participation au cours de la phase d'examen préalable

Au cours de la **phase d'examen préalable**, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale affiche sur son site Internet :

- un sommaire de la description ;
- une indication de la façon d'obtenir copie de celle-ci ;
- et un avis indiquant que le projet fait l'objet d'un « examen préalable », invitant le public à lui faire des observations à son égard dans les vingt jours suivant l'affichage de l'avis et indiquant l'adresse à laquelle elle recevra des observations².

b) La participation au cours de la phase d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est réalisée sous l'égide de l'Agence ou d'une commission ad hoc en fonction de l'importance du projet.

On examinera ici de façon globale :

- les modalités de la participation du public ;
- les délais fixés par la loi ;
- les dispositions applicables au registre canadien d'évaluation environnementale ;
- et la faculté d'accorder des aides financières aux participants.

⁽¹⁾ Modalités de la participation du public

Au cours de la **phase d'évaluation environnementale**, la participation du public est possible :

- dès le début de l'évaluation environnementale puis pendant le déroulement de celle-ci ;

¹ Article 4 (1), e).

² Article 9.

- par la formulation de commentaires sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale lorsque le projet est évalué directement par l'Agence ;
- par des interventions au cours des auditions organisées par la commission d'évaluation d'un projet lorsque c'est une telle instance qui est chargée de réaliser l'évaluation et non l'Agence ;
- et grâce à l'aide financière offerte par l'Agence pour faciliter cette participation.

Durant la phase d'évaluation environnementale, le ministre tient compte, pour décider si le projet sera soumis à une commission ad hoc, « *des préoccupations du public concernant les effets environnementaux négatifs importants que le projet peut entraîner* »¹. Dans l'affirmative, la commission qui procède à l'évaluation environnementale du projet :

- veille à ce que le public ait accès aux renseignements qu'elle utilise dans le cadre de cette évaluation ;
- organise des auditions (*audiences*) de façon à donner aux parties intéressées la possibilité de participer à l'évaluation ;
- et établit un rapport assorti de justifications, de conclusions et de recommandations concernant l'évaluation, notamment les mesures d'atténuation et le programme de suivi, lequel indique, sous la forme d'un résumé, les observations reçues du public, notamment des parties intéressées².

La loi précise, s'agissant des auditions, d'une part, qu'elles « *sont publiques, sauf si [la commission] décide, à la suite d'observations faites par le témoin, que la communication des éléments de preuve, documents ou pièces qu'il est tenu de présenter [...] lui causerait directement un préjudice réel et sérieux ou causerait un préjudice réel à l'environnement* »³.

(2) Fixation de délais

La loi sur l'évaluation environnementale fixe⁴ deux types de délais avant le terme desquels les opérations d'évaluation doivent être réalisées puisque :

- la décision du ministre sur le projet est tenue d'intervenir dans les 365 jours pouvant être prolongés de trois mois suivant l'affichage sur le site

¹ Article 38, (2), (b).

² Article 43 (1) a), b) et c).

³ Article 45 (3).

⁴ articles 27 (2) et 38 (3).

internet de l'avis relatif au début de l'évaluation environnementale concernant un projet ;

- en cas de renvoi à une commission l'ensemble des délais nécessaires pour réaliser cette évaluation ne peut dépasser 24 mois à compter de ce renvoi.

(3) Ouverture d'un registre canadien d'évaluation

L'article 78 de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale dispose qu'« afin de faciliter l'accès du public aux documents relatifs aux évaluations environnementales et de notifier celles-ci en temps opportun, est établi le registre canadien d'évaluation environnementale formé, d'une part, d'un site Internet et, d'autre part, des dossiers de projet ».

De surcroît, l'autorité responsable d'un projet (Commission canadienne de la sûreté nucléaire, Office national de l'énergie, Agence canadienne pour l'évaluation environnementale selon le type de projet concerné) publie sur le site Internet de l'Agence, au sujet de l'évaluation environnementale du projet qu'elle effectue :

- un avis afin de solliciter la participation du public ;
- une description des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation environnementale et de la portée de ceux-ci ou une indication de la façon d'en obtenir copie ;
- le rapport d'évaluation environnementale sur lequel se fondent ses décisions, ou un résumé de ce rapport et l'indication des modalités d'obtention d'un exemplaire de ce rapport.

En outre, en cas d'examen du dossier par une commission ad hoc, l'Agence rend public sur le même site internet un avis sollicitant la participation du public à l'évaluation environnementale¹.

(4) Création de programmes d'aide financière

- **Une obligation légale**

La même loi dispose en outre que l'Agence crée un programme d'aide financière pour faciliter la participation du public à l'évaluation environnementale des projets soumis à l'examen d'une commission.

De même, toute autorité responsable crée elle aussi un programme d'aide financière pour faciliter la participation du public à l'évaluation environnementale dès lors que ce programme :

¹ Article 79 (3).

- fait référence à des grands travaux susceptibles de porter atteinte à l'environnement (les « *activités concrètes* » voir supra) ;

- son évaluation environnementale n'a pas été renvoyée à une commission¹.

Le site internet² de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale indique que son « *Programme d'aide financière aux participants [...] assiste les particuliers, les organismes sans but lucratif constitués en personne morale et les collectivités autochtones intéressées à prendre part aux évaluations environnementales fédérales* ».

S'adressant aux bénéficiaires potentiels de cette aide, la même source³ précise que « *Pour être admissible, vous devez démontrer la valeur qui sera ajoutée en raison de votre participation à une évaluation environnementale et satisfaire à au moins un des critères suivants :*

- *avoir un intérêt direct et local dans le projet, notamment vivre dans le secteur du projet ou y posséder des biens fonciers ;*
- *posséder des connaissances locales ou des connaissances traditionnelles autochtones pouvant être utiles à l'évaluation environnementale ;*
- *posséder des renseignements spécialisés concernant les effets environnementaux prévus du projet ;*
- *porter un intérêt aux répercussions que le projet pourrait avoir sur les terres visées par un traité ou un règlement, un territoire traditionnel et/ou les revendications et droits connexes ».*

En pratique, pour obtenir des informations, les candidats doivent se reporter soit au « *Registre canadien d'évaluation environnementale* » soit à la « *Salle des médias* » de l'Agence, et, s'ils souhaitent obtenir une aide financière, y téléchargez un formulaire adéquat.

Il convient de noter que les entités qui souhaitent faire valoir leur opinion sur les effets environnementaux d'un projet peuvent participer au processus d'évaluation environnementale quand bien même elles ne remplissent pas les critères posés pour l'obtention d'une aide financière.

Selon les « *Lignes directrices nationales* » du « *Programme d'aide financière aux participants* »⁴, le traitement des demandes varie de 48 à

¹ Articles 57 et 58.

² Cf. le site : https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/participation-public/demande-aide-financiere-aux-participants-pour-evaluation-environnementale.html?_ga=1.258292105.2098030610.1487609896.

³ L'ensemble de ces indications sont reprises dans le document intitulé *Programme d'aide financière aux participants. Lignes directrices nationales du Programme*, 2015.

⁴ https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/politiques-et-orientation/programme-aide-financiere-aux-participants-lignes-directrices-nationales-programme-fonctionnement-programme.html?_ga=1.258292105.2098030610.1487609896

76 jours. Le détail du cycle de traitement de ces demandes est présenté infra dans le tableau élaboré par l'Agence et publié sur son site Internet :

« NORMES DU SERVICE À LA CLIENTÈLE » POUR L'ATTRIBUTION DES AIDES FINANCIÈRES
EN MATIÈRE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étapes du processus	Délais standards	Notes et commentaires
Période allouée à la présentation des demandes	30 jours	En jours calendrier. Le Programme peut accorder des délais plus courts ou plus longs dans des circonstances exceptionnelles
Examen des demandes	1 à 3 jours	
Travaux du comité d'examen de l'aide financière et, s'il y a lieu, obtention de révisions des demandes d'aide financière ou de documents additionnels	1 à 5 jours	Peut varier selon le temps de réponse du client
Décision d'attribuer une aide financière	5 à 15 jours	
Signature de l'entente de l'Agence une fois reçue par le bénéficiaire	1 à 3 jours	
Traitement d'un paiement (une fois que la demande de remboursement complète est reçue)	10 à 20 jours	
TOTAL	48 à 76 jours *	

Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale

- **Montant**

L'Agence précise que « Le montant d'aide financière est déterminé, non pas en fonction de l'évaluation, mais en fonction du groupe touché et du public », étant noté que « L'Agence a préétabli des niveaux maximaux d'aide financière pour chaque bénéficiaire de manière à ce que le même montant soit disponible pour tous les demandeurs de tous les projets et de toute région ».

L'objet de l'aide est différent selon que l'évaluation environnementale est effectuée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou par une commission ad hoc.

Dans le premier cas, l'aide financière aux participants, d'un montant maximal de 12 300 de dollars canadiens, soit environ 8 300 euros, « [...] est offerte pour aider le participant à examiner » :

- le résumé de l'étude d'impact environnementale ou cette étude, préparés par le promoteur et pour formuler des commentaires écrits à l'attention de l'Agence ;

- le rapport provisoire d'évaluation environnementale préparé par l'Agence et pour présenter des commentaires écrits à son sujet.

Dans le second cas, l'aide financière aux participants, d'un montant maximal de 21 800 de dollars canadiens, soit environ 14 700 euros, « *est offerte pour aider le participant à examiner* » :

- le mandat provisoire et fournir des commentaires écrits à l'Agence à son sujet ;

- le résumé de l'étude d'impact environnemental ou l'étude d'impact environnementale préparée par le promoteur et présenter des commentaires écrits à l'Agence ou à la commission d'examen à leur sujet ;

- et enfin se préparer aux audiences publiques de la commission d'examen et y participer.

- **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires potentiels de l'aide sont les « *particuliers, les organismes sans but lucratif constitués en personne morale et les groupes autochtones* » qui démontrent que « *leur participation sera utile à l'évaluation environnementale* » et qui répondent à au moins l'un des quatre critères suivants :

- « *avoir un intérêt direct et local dans le projet, notamment vivre dans le secteur du projet ou y posséder des biens fonciers* » ;

- « *posséder des connaissances locales ou des connaissances traditionnelles autochtones pouvant être utiles à l'évaluation environnementale* » ;

- « *vouloir fournir des renseignements spécialisés pertinents sur les effets environnementaux prévus du projet* » ;

- « *et avoir un intérêt relativement aux effets potentiels du projet sur des terres visées par un traité ou un règlement, un territoire traditionnel et/ou les revendications et droits connexes* ».

- **Dépenses susceptibles de faire l'objet d'une aide financière**

Peuvent faire l'objet d'une aide financière :

- les frais de préparation de rapports ;

- les services professionnels ;

- les frais de déplacement (itinéraires de voyage, vols, repas, hébergement et frais accessoires...) ;

- les « *honoraires des aînés et offrandes cérémonielles (notamment les coûts engagés pour transmettre des connaissances traditionnelles autochtones ou des connaissances communautaires pertinentes dans le cadre de l'évaluation*

environnementale. L'aîné ne peut recevoir de salaire ou d'autre revenu direct concernant l'activité pour laquelle il demande des honoraires. Les offrandes cérémonielles comprennent les coûts engagés pour offrir des cadeaux aux aînés, comme du tabac, en reconnaissance des connaissances traditionnelles autochtones ou des connaissances communautaires pertinentes dans le cadre de l'évaluation environnementale) ».

L'Agence précise que ne sont pas éligibles à l'aide publique « les activités qui font double emploi avec des services, des études ou des documents écrits qui sont financés par d'autres sources publiques ou privées [ce qui] comprend l'information préparée par l'Agence, par le promoteur ou, dans le cas d'un examen par une commission, par la commission d'examen ».

Les demandeurs sont tenus de préciser les autres sources de financement reçues d'autres « paliers de gouvernement » pour un projet donné.

L'aide financière ne peut concerner l'examen ou la formulation de commentaires des lignes directrices provisoires relatives à l'étude d'impact environnemental.

Les demandes d'aide sont examinées par un « comité d'examen » consultatif qui propose, le cas échéant, l'attribution d'un montant au président de l'Agence, lequel statue sur la demande. Elles sont rendues publiques sur le site de l'Agence.

Le versement de l'aide suppose la signature d'une « entente de contribution » contrat conclu entre l'Agence et le bénéficiaire des fonds. Ce document détermine les règles applicables à l'aide financière et les obligations des signataires (frais éligibles, activités éligibles définies dans un « plan de travail » approuvé par l'agence, modalités de paiement, durée, obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics perçus...)

2. Principales étapes de la participation du public dans le cadre d'une procédure coordonnée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Les vingt étapes de la procédure coordonnée réalisée par l'Agence sont décrites ci-après¹ (la procédure mise en œuvre par une commission ad hoc sera évoquée dans l'exemple qui constitue la troisième partie de cette monographie).

Comme on le verra, la participation du public est prévue en quatre occasions :

- sur la description du projet fournie par le promoteur pendant la « phase d'examen préalable » ;

¹ Source : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/evaluations-environnementales/elements-base-evaluation-environnementale.html#agence01>.

- sur la version provisoire des « lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental », sorte de « cahier des charges » que le promoteur du projet est tenu de respecter (point n° 6 infra) ;

- à l'occasion de la consultation sur l'étude d'impact environnemental, les participants pouvant alors formuler des remarques sur les effets environnementaux potentiels du projet (point n° 12 infra) ;

- et enfin sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale avant la transmission de ce document au ministre décisionnaire (point n° 15, infra).

Ces vingt étapes se présentent comme suit :

LA PHASE D'EXAMEN PRÉALABLE

1. Dépôt de la « description du projet » : Lorsqu'une opération ou « *projet désigné* » est soumise à une évaluation environnementale dont l'Agence est responsable, son promoteur doit fournir à celle-ci une « *description du projet* » conforme aux règles établies par le « *Règlement sur les renseignements à inclure dans la description d'un projet désigné* ». Sur ce sujet, l'Agence a élaboré, à l'attention des promoteurs, un *Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, publié en mars 2015, lequel évoque, en matière de consultation du public, l'utilité qui s'attache à fournir dès cette phase, s'ils sont disponibles :

- « *un aperçu des principaux commentaires et des principales préoccupations exprimées jusqu'à présent par les parties intéressées et des réponses qui leur ont été fournies ;*

- *un aperçu des activités de consultation actuellement en place ou proposées auprès des parties intéressées ;*

- *une description des consultations menées auprès des autres instances qui ont à prendre des décisions en matière d'évaluation environnementale ou réglementaire concernant le projet.* »¹.

2. Acceptation de la description de projet - L'Agence accepte la « *description de projet* » lorsqu'elle estime que celle-ci est complète.

3. Période de consultation sur le « projet désigné », ses effets environnementaux potentiels et la nécessité de réaliser une évaluation - Une fois la « *description de projet* » acceptée, l'Agence publie un avis sur le site Internet du « *Registre canadien d'évaluation environnementale* » (ci-après, le Registre) indiquant qu'elle étudie le dossier pour déterminer si une évaluation environnementale est requise. Il est accompagné :

- d'un résumé de la description de projet ;

¹ *Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, mars 2015, p. 13.

- d'un avis annonçant que **le public dispose de 20 jours pour présenter des commentaires sur « le projet désigné »** et la possibilité qu'il entraîne des effets environnementaux négatifs.

LA PHASE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

4. Détermination de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale - L'Agence décide si une évaluation environnementale est requise dans les 45 jours suivant la publication de l'avis indiquant que le projet est à l'étude. Elle prend sa décision compte tenu de :

- la description du « *projet désigné* » fournie par le promoteur ;
- la possibilité que la réalisation du projet désigné entraîne des effets environnementaux négatifs ;
- **tous les commentaires du public reçus durant la période de 20 jours** suivant la publication du résumé de la description de projet sur le site Internet ;
- et des résultats de toutes les études régionales pertinentes.

L'Agence publie, par un avis, sa décision relative à la nécessité de réaliser une telle évaluation.

5. Une évaluation environnementale est requise - Si une évaluation environnementale est requise, l'Agence publie sur le site Internet du Registre un « avis de lancement ».

6. Période de consultation sur la version provisoire des « lignes directrices » relatives à l'étude d'impact environnemental - L'Agence rédige une « *version provisoire des lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental* » qu'elle publie sur le site Internet du Registre pour **permettre au public de formuler des commentaires** sur les études, les méthodes et les renseignements qui devraient faire partie de l'étude d'impact que doit préparer le promoteur pour cerner et évaluer les effets environnementaux du projet et les mesures à prendre pour les atténuer.

7. Publication des « lignes directrices » relatives à l'étude d'impact environnemental - L'Agence **tient compte des commentaires du public**, notamment ceux des groupes autochtones, ainsi que de l'avis des ministères fédéraux avant de **remettre au promoteur la version définitive des lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental**.

8. Période d'acceptation des demandes d'aide financière aux participants et décisions à l'égard de ces demandes - Les particuliers, les « *organismes sans but lucratif constitués en personne morale* » et les « *groupes autochtones* » peuvent déposer une demande d'aide financière sur laquelle statue le président de l'Agence.

9. Réalisation des études environnementales par le promoteur et présentation à l'Agence de l'étude d'impact environnemental - Le promoteur prépare son étude d'impact environnemental conformément aux lignes directrices fournies par l'Agence et la lui soumet pour examen.

10. Réalisation par l'Agence d'un examen de la recevabilité de l'étude d'impact environnemental - L'Agence examine l'étude d'impact réalisée par le promoteur et vérifie qu'elle contient bien les renseignements exigés par les « lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental ». Elle demande, le cas échéant, au promoteur de fournir des renseignements supplémentaires avant de s'assurer du caractère suffisant du document.

11. Réalisation par l'Agence d'un examen du « caractère suffisant » de l'étude d'impact environnemental - L'Agence examine l'étude d'impact environnemental du promoteur pour s'assurer qu'elle revêt un caractère suffisant et qu'elle est exacte. S'il y a lieu, elle demande des éclaircissements ou de plus amples renseignements au promoteur afin de mieux envisager les effets environnementaux potentiels du projet et les mesures d'atténuation proposées.

12. Période de consultation sur l'étude d'impact environnemental - L'étude d'impact environnemental et un résumé sont publiés sur le site Internet du Registre. **L'Agence invite le public** et les groupes autochtones ainsi que les ministères fédéraux **à formuler des commentaires sur les effets environnementaux potentiels du projet et les mesures proposées pour les prévenir ou les atténuer.** L'Agence a la faculté de demander au promoteur des éclaircissements ou des renseignements supplémentaires à la suite de l'examen des commentaires reçus.

13. Présentation par le promoteur des renseignements supplémentaires demandés par l'Agence - L'Agence examine les renseignements supplémentaires fournis par le promoteur, leur caractère suffisant et leur exactitude. Le promoteur est tenu de fournir des renseignements complémentaires à l'Agence si besoin est.

14. Préparation par l'Agence de la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale - L'Agence rédige la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale, qui comprend ses conclusions sur les effets environnementaux potentiels du projet, les mesures d'atténuation dont elle a tenu compte, l'importance des effets environnementaux négatifs résiduels ainsi que les exigences du programme de suivi.

15. Période de consultation sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale - **L'Agence invite le public,** les groupes autochtones et des ministères fédéraux **à formuler des commentaires sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale.**

16. Rédaction par l'Agence de la version définitive du rapport d'évaluation environnementale et présentation du document au ministre de l'Environnement - L'Agence examine les commentaires sur la version

provisoire du rapport d'évaluation environnementale et en rédige la version définitive. Elle rend son rapport au ministre de l'Environnement.

17. Détermination de l'importance des effets environnementaux et du caractère justifiable des effets environnementaux négatifs – Le ministre de l'Environnement détermine l'importance des effets environnementaux négatifs. S'il estime que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants, le dossier est transmis au gouverneur en conseil (Cabinet), qui décide si ces effets environnementaux sont justifiables eu égard aux circonstances.

18. Publication par le ministre de la déclaration de décision concernant l'évaluation environnementale, assortie de conditions exécutoires – La « *déclaration de décision concernant l'évaluation environnementale* » indique si, compte tenu des mesures d'atténuation, le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux importants. « *Si le ministre décide que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, ou si le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants que le Cabinet estime justifiables dans les circonstances, les conditions relatives aux mesures d'atténuation et le programme de suivi que le promoteur devra respecter pour la réalisation du projet seront énoncés dans la déclaration du ministre* ».

19. Prise de décisions réglementaires – Les ministères et organismes fédéraux ne peuvent prendre de décisions concernant le projet (délivrance de permis ou de licences, attribution d'aide financière...) qu'après la publication d'une « *déclaration de décision* » concernant l'évaluation environnementale qui indique :

– que le projet, compte tenu des conditions énoncées dans la déclaration, n'est pas susceptible d'entraîner d'effets environnementaux négatifs importants ;

– ou que ces effets environnementaux négatifs importants sont justifiables compte tenu des circonstances.

20. Mise en œuvre des mesures d'atténuation et du programme de suivi – Les « *mesures d'atténuation* » définies dans la déclaration concernant l'évaluation environnementale sont intégrées aux « *plans de conception* » et mises en œuvre en même temps que le projet. Un programme de suivi est également déterminé afin de s'assurer de l'exactitude de l'évaluation environnementale et de l'efficacité des mesures d'atténuation envisagées.

3. L'exemple du pôle logistique de Milton

La Compagnie des chemins de fer du Canada a lancé, en 2015, une opération tendant à la construction d'un pôle logistique pour le transfert de conteneurs des camions aux wagons.

Ce projet, qui nécessite la réalisation de 20 kilomètres de voies ferrées est situé dans un important corridor ferroviaire, sur 160 hectares, dans la ville de Milton à 50 kilomètres de Toronto (Ontario)¹. Le budget prévisionnel (2015) de cette opération s'élevait à 250 millions de dollars canadiens.

Dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale du projet, l'Agence canadienne chargée de cette mission a suivi le calendrier suivant.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a, en qualité de promoteur du projet logistique de Milton, adressé à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale une description de ce projet le 23 mars 2015².

Le 7 avril 2015, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, chargée de décider si une évaluation environnementale fédérale était nécessaire a invité le public à lui communiquer, avant le 27 avril (20 jours plus tard) suivant, des commentaires sur le projet. Elle précisait, dans son avis, que, dans l'affirmative, « *le public aura[it] trois autres occasions de formuler ses commentaires sur ce projet* ».

L'Agence a entamé l'évaluation environnementale le 22 mai 2015, invitant le public à formuler des commentaires jusqu'au 21 juin suivant. Elle a rendu public, à cette occasion, un document rédigé à l'attention de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada intitulé *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, concernant le projet de pôle logistique de Milton, lequel visait à définir « *les exigences en matière de renseignement pour la préparation d'une étude d'impact environnementale* »³.

Cette étude d'impact, notamment destinée à comprendre une « *description complète des changements environnementaux causés par le projet* » doit contribuer à permettre au public « *de participer de manière significative à l'évaluation environnementale* » et de « *faire part de ses commentaires sur le rapport provisoire d'évaluation environnementale* ». Pour l'Agence, sur ce point, « *L'objectif général d'une participation significative du public est atteint lorsque les parties comprennent clairement le projet et ce, le plus tôt possible au cours du processus d'examen* ». L'Agence précise en outre que « *L'étude d'impact devra décrire les consultations en cours et proposées et les séances d'information passées ou à venir relatives au projet, le cas échéant. Elle fournira également une description des efforts déployés pour diffuser les renseignements sur le projet ainsi qu'une*

¹ Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Résumé de description de projet, Pôle logistique de Milton*, 1^{er} avril 2015.

² *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, p. 2.

³ *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, p. 1, comme les citations infra.

description de ces données et du matériel distribué au cours du processus de consultation. L'étude d'impact devra indiquer les méthodes utilisées et l'endroit où les consultations ont eu lieu, les personnes et organismes consultés, les questions soulevées et la mesure dans laquelle cette information a été incorporée dans la conception du projet ainsi que dans l'étude d'impact. L'étude d'impact décrira de façon sommaire les principaux enjeux soulevés en lien avec l'évaluation environnementale du projet ainsi que tous les enjeux demeurés en suspens et les façons d'y répondre. »¹

Le 20 juillet 2015, l'Agence a décidé le renvoi de l'évaluation environnementale à une commission d'examen.

Le 7 août 2015, l'Agence a rendu publique l'information relative à la possibilité de recevoir une aide financière au titre de la participation à l'évaluation environnementale du projet de Milton.

Le 3 novembre 2015, elle a annoncé l'attribution d'une aide financière fédérale soit 21 800 dollars à « Conservation Halton » et 7 200 dollars à « Milton says no »².

Datée du 22 janvier 2016, la demande³ de la Compagnie nationale des chemins de fer canadiens tendant à l'autorisation de construire le *hub* logistique de Milton précise les conditions dans lesquelles le public a, jusqu'à cette date, été associé aux préparatifs du projet. En premier lieu, elle évoque la consultation publique qu'elle a organisée conformément à la loi canadienne sur l'évaluation environnementale. À ce titre, outre la prise en compte des intérêts des collectivités (*localities*) susceptibles d'être concernées par le projet, elle indique avoir eu recours à une commission d'examen (*review panel*) ainsi qu'à plusieurs autres outils permettant la participation du public :

- une liste de personnes et d'entités tenues au courant de l'avancement du projet de façon préliminaire, dès 2014, laquelle comprenait, début 2016, 36 000 adresses de personnes, d'entreprises ou d'entités situées à Milton ;

- un centre d'information public ouvert à compter du 28 mars 2015 lors du lancement du processus officiel de consultation préliminaire, de

¹ *Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), p. 17*

² L'Agence a également attribué, au titre de la législation sur la participation des groupes autochtones, 95 600 dollars à « Mississaugas of the New Credit First Nation » et 78 522 dollars à « Nation Huronne-Wendat », soit au total pour l'ensemble des entités, autochtones ou non, 203 122 dollars d'aides. Un montant de 87 150 dollars était attribué, de surcroît, le 15 septembre 2016 à « Six Nations of the Grand River », portant le budget total à 290 272 dollars.

³ *Canadian Transportation Agency, In the matter of an application by Canadian National Railway Company (CN), pursuant to Subsection 98(2) of the Canada Transportation Act for an order authorizing the construction of certain railway lines associated with CN Milton logistics Hub.*

12h00 à 20h00 du mardi au jeudi, de 12h00 à 17h00 le jeudi et de 9h00 à 14h00 le samedi ;

- une rencontre intitulée « maison ouverte » (*open house*) organisée afin d'inviter des personnes figurant dans la liste évoquée supra et des parties prenantes, le 6 juillet 2015 de 13h00 à 16h00 et de 18h00 à 20h00, lesquelles ont permis à 350 personnes de participer, dont 148 ont laissé leur coordonnées pour être tenu informées par la suite tandis que 259 participants ont fait part de leurs vues par écrit après avoir participé à cette rencontre, toutes recevant une réponse de la compagnie des chemins de fer ;

- des rencontres de terrain avec les parties prenantes ;
- une ligne téléphonique dédiée ;
- un courriel dédié ;
- et un site internet dédié.

Au total à la date du 6 novembre 2015, la compagnie avait reçu 619 remarques émanant de ces divers publics.

La compagnie indiquait qu'elle avait, dans la mesure du possible, intégré les observations des parties prenantes et, à défaut, justifié ses décisions (*document the rationale*) de façon transparente.

Le 8 juin 2016, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitaient le public à commenter, avant le 11 juillet suivant, l'entente provisoire » relative à la constitution d'une commission d'examen dans le cadre du projet de pôle logistique de Milton.

Cette consultation publique concernant la constitution de la commission d'enquête porte de quatre (lorsque l'Agence intervient seule) à cinq le nombre des consultations du public organisées lorsque la procédure de constitution d'une commission est retenue.

En l'espèce, cette entente avait pour objet de définir les compétences de la commission d'examen, les procédures et l'échéancier de l'examen. L'Agence rappelait qu'un document de référence publié sur Internet par ses soins était destiné à aider les participants à présenter leurs commentaires et indiquait que ceux-ci seraient rendus publics. Ce document de référence faisait référence aux « questions visant à orienter l'examen » et contenait notamment un « gabarit » de réponse. L'encadré ci-après reproduit le contenu de l'annonce publiée par l'Agence en la matière.

Le 7 août 2016, l'Agence a publié un avis tendant à ce qu'avant le 8 septembre suivant les participants à l'évaluation environnementale puissent déposer une demande d'aide financière.

Le 14 octobre 2016, l'Agence a annoncé la tenue de deux séances d'information, les 26 et 27 octobre suivant, de 19h00 à 21h00 en présence de représentants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de

l'Office des transports du Canada et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

Le 6 décembre 2016, la commission d'examen a été constituée.

Le 20 décembre 2016 cette commission a invité le public à formuler des commentaires sur l'étude d'impact environnemental avant le 6 mars 2017 afin de décider de demander des renseignements complémentaires additionnels à l'opérateur, en précisant que ces commentaires seraient rendus publics.

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE POUR LES COMMENTAIRES SUR L'ENTENTE PROVISOIRE
RELATIVE À LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'EXAMEN
ET LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LE PROJET DE PÔLE LOGISTIQUE DE MILTON¹**

« L'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitent les membres du public à émettre des commentaires sur l'entente provisoire visant à établir une commission d'examen ainsi que le cadre de référence (l'entente provisoire) pour le projet de pôle logistique de Milton. Une fois que les versions définitives de l'entente et du cadre de référence seront établies, le mandat et les pouvoirs de la commission d'examen seront définis, ainsi que les procédures et les échéances relatives à la réalisation de l'examen. Les membres du public, les groupes autochtones, les gouvernements et les autres parties intéressées sont invités à soumettre des commentaires écrits sur l'entente provisoire dans l'une ou l'autre des langues officielles d'ici le 11 juillet 2016.

Objet du présent document de référence

Le présent document de référence fournit un gabarit (voir le lien ci-dessous) pour aider ceux qui participent à l'évaluation environnementale à mener leur propre examen de l'entente provisoire et à formuler les commentaires qu'ils souhaitent soumettre à l'Agence afin que celle-ci en tienne compte lors de la rédaction définitive des documents. L'utilisation du gabarit n'est pas obligatoire.

Questions visant à orienter l'examen

Les commentaires sur l'entente provisoire devraient aborder les conditions de l'entente, le mandat de la commission, les facteurs à prendre en considération, les processus et les échéances. Les participants sont invités à fournir leurs commentaires et les arguments pour appuyer les modifications qu'ils recommandent. Tous les commentaires reçus seront rendus publics et seront affichés dans le registre public en ligne.

Les questions suivantes peuvent servir de guide lors de l'examen de l'entente provisoire :

Le processus décrit dans l'entente provisoire (plus particulièrement, l'ébauche du cadre de référence) présente-t-il des lacunes qui empêcheraient la prise en considération de façon équitable des commentaires des tous les participants dans le cadre de l'examen?

Est-il nécessaire d'apporter des précisions pour comprendre le processus d'établissement de la commission d'examen, de son mandat, des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'examen ou les processus et les échéances applicables?

À cette étape-ci, l'Agence ne cherche PAS à obtenir un examen des aspects techniques des renseignements du promoteur, que ceux-ci soient corrects ou non, ni à savoir si les participants sont d'accord avec les conclusions du promoteur. Ces questions seront abordées une fois que la commission d'examen aura été nommée.

Exemples de commentaires qui seraient plus appropriés plus loin dans le processus:

Des commentaires au sujet des conclusions du promoteur quant à l'importance des effets du projet sur une espèce, d'après les renseignements fournis;

Des recommandations adressées au promoteur préconisant l'utilisation d'un modèle différent pour prévoir les effets potentiels du projet.

Comment utiliser le gabarit:

Utilisez les en-têtes fournis dans le tableau et, au meilleur de vos connaissances, identifiez :
la section de l'entente provisoire ou du cadre de référence dans laquelle les renseignements devraient se trouver;

les modifications que vous jugez nécessaires dans les documents; et
la raison pour laquelle ces renseignements devraient être fournis.

Envoyez vos commentaires ou le formulaire rempli par courriel ou par courrier à l'adresse suivante:

xxxxx yyyy, gestionnaire de commission
Projet de pôle logistique de Milton
Agence canadienne d'évaluation environnementale
160, rue Elgin, [...]
Place Bell Canada
Ottawa, (Ontario) K1A 0H3
Courriel CEAA. zzzzz@ceaa-acee.gc.ca »

¹ <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/document-fra.cfm?document=114630>

Le 14 octobre 2016, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Office des transports du Canada invitaient le public à assister à des séances d'information organisées les 26 et 27 octobre suivant, de 19h00 à 21h00 au Centre sportif de Milton.

Le 20 décembre 2016, la commission d'examen de l'évaluation environnementale du projet de pôle logistique de Milton a, d'une part, invité le public à présenter ses commentaires avant le 6 mars 2017 aussi bien sur l'étude d'impact que sur les renseignements supplémentaires fournis par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, promoteur du projet. Cette démarche avait pour but de « *savoir si les renseignements fournis par le promoteur [étaient] suffisants pour tenir l'audience [audition] publique* ». Elle précisait qu'elle tiendrait compte de ces éléments pour demander, le cas échéant, des renseignements additionnels au promoteur, et publierait en ligne tous les commentaires reçus.

L'avis relatif à cette invitation comprenait :

- 10 documents relatifs à la participation du public ;
- les 9 communiqués publiés sur le projet ;
- 350 commentaires reçus à son sujet et les réponses qui y avaient été apportées ;
- 22 dossiers documentaires établis par la commission d'examen, à l'exception de ceux présentés lors d'une audition publique ;
- et enfin 71 dossiers supplémentaires tant relatifs au projet qu'à l'évaluation environnementale.

PAYS-BAS

Cette notice, consacrée aux Pays-Bas, fera à plusieurs reprises référence au concept de « soutien social » (*draagvlak*) dont la recherche, au sein de la société néerlandaise, constitue une préoccupation majeure. La singularité de cette conception, qui rejaillit sur l'attitude des pouvoirs publics, reflète ce qu'un sociologue de la vie des entreprises désigne sous le nom de « consensus néerlandais ». Elle s'exprime parce que « deux caractéristiques de la manière néerlandaise de vivre en société font que [l]e devoir d'expliquer, de s'expliquer, d'écouter et de chercher un accord influence suffisamment les individus pour conduire à une coopération efficace : d'une part la grande importance attribuée à ce que pensent les autres, et d'autre part la place attribuée aux données de fait »¹.

Cette attitude résulterait, selon le même observateur, d'une conception spécifique de l'idée de respect puisque « écouter, parler, consulter, expliquer, s'abstenir de violence verbale et d'arguments d'autorité, éviter d'imposer une mesure sans laisser le temps aux intéressés de comprendre et de l'accepter, constitue [...] une dimension essentielle de la manière hollandaise de respecter autrui »². Elle expliquerait aussi la volonté de communiquer aux parties prenantes des informations appropriées. Sur ce point, on le verra, les observations concernant la vie en entreprise, semblent à l'unisson de celles qui résultent des politiques de consultation du public puisque dans les deux cas « la forme d'accord qu'affectionnent les Pays-Bas demande que des données objectives appropriées soient recueillies et mises à la disposition des intéressés, suivant des procédures adéquates »³.

Il s'ensuit au total que « [...] la recherche de consensus [...] ne désigne pas, aux Pays-Bas, une contrainte rigide exercée par le groupe sur des individus soumis, mais un processus par lequel les convictions des uns et des autres tendent à s'ajuster et à converger »⁴. Les développements qui suivent, consacrés aux modalités de consultation du public au sujet des grandes opérations d'infrastructures méritent d'être lus en conservant à l'esprit ces éléments de contexte.

¹ Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Editions du Seuil, 1989, p. 216.

² *Idem*, p. 243.

³ *Idem*, p. 249.

⁴ *Idem*, p. 211.

A. UN PROCESSUS ENTAMÉ DEPUIS LE DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE

1. Une réflexion approfondie menée au début des années 2000

Au début du XXI^e siècle, les Pays-Bas ont mené une réflexion de fond sur les lenteurs de la prise de décision publique et tenté, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la réforme de l'administration néerlandaise¹, d'en réduire les effets. Sans prétendre présenter de façon exhaustive l'ensemble des initiatives prises en la matière par les pouvoirs publics, on en évoquera ici trois exemples qui ont notamment tendu au renforcement de la participation des citoyens et des organisations sociales à la prise de décision sur de grands projets publics :

- la commission sur les lenteurs dans la réalisation des grandes infrastructures et l'accélération de la prise de décision (2007-2008) ;
- la publication du « Code de la participation publique » auquel a succédé le « Code de la participation sociale » ;
- et l'avis du Conseil d'État des Pays-Bas sur le projet de réforme du droit de l'environnement.

- **La commission sur les lenteurs dans la réalisation des grandes infrastructures et l'accélération de la prise de décision**

En novembre 2007, le ministre des Transports et des voies d'eau des Pays-Bas a confié à une commission ad hoc (la commission Elverding, du nom de son président) le soin de réaliser une étude sur les causes des lenteurs rencontrées dans la réalisation des grandes infrastructures et les conditions d'une accélération de la prise de décision en la matière. Partant du constat que l'utilisation de l'espace posait des problèmes particulièrement aigus dans un pays densément peuplé tel que les Pays-Bas, où règne de surcroît une « culture du consensus »², la commission a tout d'abord relevé que la durée moyenne de réalisation des cent vingt projets d'infrastructures mis en œuvre de 1998 à 2007 dépassait onze ans...

Les causes de cette situation résultaient de facteurs ayant trait, d'une part, aux modalités purement administratives de la prise de décision, d'autre part à des questions juridiques et, enfin, aux conditions de préparation des projets, notamment à l'occasion de la phase initiale de consultation du public.

Pour la commission, « le problème de la phase exploratoire n' [était] pas sa durée, mais le fait qu'elle faisait défaut ou était d'une qualité limitée » alors

¹ Sur ce point v. l'étude de législation comparée n°216, publiée en mai 2011, *Les réformes récentes de l'Administration*.

² Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten, *Sneller en beter*, avril 2008, p. 4.

même qu' « une phase exploratoire bien délimitée, systématique (intégrale) et large, se terminant par une décision soutenue politiquement [était] très rare. En conséquence, les discussions fondamentales sur l'utilité et la nécessité d'un projet revenaient plus tard dans le processus de décision »¹.

La commission Elverding recommandait, en ce qui concerne la participation (*participatie*), à laquelle elle ne souhaitait pas donner de définition légale, laissant à chaque autorité chargée d'un projet le soin d'en définir les contours :

- de préciser dans une décision initiale définissant le périmètre dans lequel l'opération serait envisagée, les conditions dans lesquelles les citoyens, les organisations représentants des intérêts divers et les autres autorités publique seraient impliqués (*betrokken*) ;

- à l'issue d'une phase exploratoire concernant un large territoire, de prendre une décision indiquant la préférence (*voorkeur*) des pouvoirs publics nationaux, décision que le Parlement approuverait de façon implicite ou explicite².

L'ambition de la commission était « d'impliquer activement des personnes concernées (*betrokkenen*) lors de la phase exploratoire au moyen d'un travail en commun (*gezamenlijk te werken*) sur l'analyse du problème, la formulation des ambitions et les alternatives ouvertes », considérant que « ce processus participatif ne condui[rai]t pas, par lui-même, à un soutien unanime, mais à une "décision de préférence" qui bénéficie[rai]t d'un soutien politique laquelle lie[rai]t toutes les administrations concernées »³.

- **La démarche « plus vite et mieux » et la publication du « code sur la participation publique » (2008-2009)**

La démarche « plus vite et mieux » (« *sneller en beter* »-aanpak) impulsée par le Gouvernement en 2008-2009 tendait à une « implication active »⁴ (*actieve betrokkenheid*) de préférence à un stade précoce dans les projets, sur le modèle de celle prévue, initialement, seulement par la « loi sur le tracé ».

Elle donna lieu à la publication par le Gouvernement, en août 2009, du « Code sur la participation publique » (*Code Publiekparticipatie*). Ce bref (trois pages) texte informel, puisqu'il ne revêtait pas la forme d'un arrêté ou d'un décret, conserve cependant une importance certaine puisque divers documents officiels y font encore référence aujourd'hui, à commencer par

¹ Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en beter*, avril 2008, p. 9.

² *Idem* p. 11-12.

³ *Idem* p. 14.

⁴ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 15.*

l'exposé des motifs de la nouvelle loi sur l'environnement qui, adoptée en 2016, entrera en vigueur en 2019.

Aux termes de ce code, la mise en œuvre de la participation entendue comme celle des citoyens, des entreprises et des organisations sociales à la préparation (*voorbereiding*) de la décision reposait sur une démarche axée sur cinq principes qui avaient vocation à inspirer la démarche de l'administration, sans pour autant être intégrés dans une loi :

- la procédure devait être au service de la prise de décision ;
- ses modalités étaient déterminées « sur mesure » (*op maat*) ;
- elle passait par une bonne coopération (*samenspel*) des administrations et de la société civile ;
- elle reposait sur une attitude (*houding*), des compétences et une connaissance, appropriés (*juist*) ;
- et enfin elle passait par une communication claire et digne de confiance.

- **Le « Code de la participation sociale » (2014)**

Le Gouvernement a décidé, en 2009, d'étendre l'application de ces principes aux grands projets du programme national pluriannuel « Infrastructures, Espace et Transports » ou programme « MIRT »¹ (*Meerjaren programma Infrastructuur, Ruimte en Transport*), dans lequel figure la liste des principales infrastructures dont la réalisation est envisagée aux Pays-Bas.

Selon la rédaction actuelle du « Code de la participation sociale, Plus tôt, plus large et mieux » cette démarche tend à :

- impliquer les organisations sociales en déterminant un plan de la participation qui concerne spécialement la phase exploratoire ;
- traiter les initiatives de la société avec autant de soin que celles de l'administration, ce qui a pour effet que l'administration doit justifier ses choix par rapport aux avis des parties prenantes ;
- et enfin à faire en sorte que la participation soit transparente, notamment pour impliquer la société de façon précoce.

- **L'avis du Conseil d'État des Pays-Bas sur le projet de réforme du droit de l'environnement**

Dans un avis sur le projet de réforme du droit de l'environnement, le Conseil d'État des Pays-Bas a déclaré, en 2012, partager les vues de la

¹ *Tweede Kamer des Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 29 385, Nr. 46, Aanleg an de aanpassing van hofinfrastructuur, Brief van de ministers van verkeer en waterstaat en van volkshuiving, ruimtelijke ordening en milieu-beheer, p. 3.*

commission Elverding s'agissant de la nécessité de « *mettre en œuvre une pratique " vécue " qui fait passer dans le domaine public : la prise de décision, une participation étendue et précoce de toutes les parties intéressées, une bonne préparation et un cadre budgétaire clair applicable aux projets* »¹.

2. Des initiatives législatives

Deux lois principales évoquent, s'agissant des infrastructures, la participation du public et des parties prenantes :

- la loi sur le tracé de 1993 modifiée ;
- et la loi sur l'environnement qui entrera en vigueur en 2016.

Le législateur a aussi adopté la loi sur la crise et le redressement du 10 mars 2010 qui, sans évoquer la question de la participation ex ante ou pendant la prise de décisions, a considérablement modifié le régime des recours juridictionnels contre les actes relatifs aux grandes opérations d'équipement.

a) La « loi sur le tracé » de 1993 et son application aux grandes infrastructures

• Principaux traits du texte

La loi du 16 septembre 1993 modifiée portant règles relatives à la prise de décision (*besluitvorming*) pour la construction ou la modification de routes principales, terrestres ou navigables et de chemins de fer d'intérêt national ou « loi sur le tracé » (*Tracéwet*) distingue deux phases principales dans la conduite d'un projet de construction ou de modification d'une grande infrastructure :

- la phase « exploratoire » (*verkenningsfase*) qui débute par une décision de lancement d'un projet ;
- et la décision relative au tracé (*tracébesluit*).

La rédaction en vigueur repose sur l'idée qu'il est nécessaire d'« investir dans la qualité au début du processus » afin d'obtenir une décision « largement supportée »² au plan social (*breed gedragen besluit*).

Le ministre compétent est chargé d'ouvrir, par un arrêté ad hoc, la phase exploratoire concernant la construction ou la modification des routes principales, terrestres ou navigables, et des chemins de fer d'intérêt national. Outre une description de la zone concernée, de la nature du problème posé et du délai imparti, cet arrêté détermine « la manière selon laquelle les citoyens,

¹ Raad van State, *Advies* W14.11.0341/IV, 26 janvier 2012.

² *Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2009-10, 32 377, nr. 3, p. 3.*

les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, s'il y a lieu, les exploitants de la ligne de chemin de fer, sont impliqués (betrokken) à l'occasion de la phase exploratoire » (article 2, 3, c).

La décision du ministre peut aussi prévoir l'élaboration d'une ou de plusieurs « visions structurelles » (*structuurvisie*), document(s) de programmation relatif(s) à l'organisation spatiale de tout ou partie du territoire des Pays-Bas¹. L'élaboration de ces documents est obligatoire si l'infrastructure concerne plus de deux voies (*rijstroken*) ou plus de deux voies de chemin de fer continues (*doorgaande sporen*) (article 2, 4).

Tout projet de « vision structurelle » est soumis à enquête publique (voir infra). Il précise :

- le résultat de la phase exploratoire ;
- la justification (*verantwoording*) de la façon dont les citoyens, les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, s'il y a lieu, les exploitants de la ligne de chemin de fer, ont été impliqués ;
- et la préférence (*voorkeur*) retenue par le ministre, laquelle est motivée.

L'exposé des motifs de ces dispositions indique explicitement le souhait que, dans l'ensemble de ces documents, « *les résultats de la participation [des citoyens, des organisations sociales et des organismes administratifs concernés] soient précisés, de même que l'on en a fait dans la décision* »².

Tout projet de « vision structurelle » est enfin transmis à la Seconde Chambre des États généraux, homologue l'Assemblée nationale française qui est, de ce fait, réputée avoir accepté, au moins de façon tacite, le choix retenu.

La « décision relative au tracé » ne peut enfin être prise par le ministre que dans les deux ans suivant cette transmission (article 9, 1).

Le ministre en soumet le projet à enquête publique.

Cette décision :

- précise, dans le cas où aucune « vision structurelle » (*structuurvisie*, voir supra) n'a été élaborée, la façon dont les citoyens, les organisations sociales, les organismes administratifs concernés ainsi que, en tant que de besoin, les exploitants de la ligne de chemin de fer, ont été impliqués à

¹ Conformément à l'article 2.3 de la loi néerlandaise sur l'aménagement de l'espace.

² *Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2009-10, 32 377, nr. 3, p. 4.*

l'occasion de la phase exploratoire ainsi que les résultats de celle-ci (article 10, 4) ;

- a les mêmes effets qu'une « décision de préparation » (*voorbereidingsbesluit*) visée à l'article 3.7 de la loi sur l'aménagement spatial (article 13).

- **Une participation du public réalisée dans le cadre de deux enquêtes publiques**

Dans le cas des projets de construction ex nihilo¹ des projets soumis à la « loi sur le tracé », le public est invité à donner son avis dans le cadre d'une « mise à l'enquête » en deux occasions sur deux documents différents :

- le projet de « vision structurelle », (*structuurvisie*) ;
- et le projet de « décision de tracé », (*ontwerptracébesluit*).

Dans les deux cas, conformément au régime de droit commun des enquêtes publiques² :

- l'autorité étatique responsable de la procédure de « mise à l'enquête » (*terinzagelegging*) publie sa décision dans l'équivalent du *Journal officiel* (*Staatscourant*), en précisant les lieux et heures où les documents sont consultables ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent faire connaître leurs vues à leur sujet ;

- ces personnes peuvent formuler des observations orales ou écrites ;
- le délai de cette enquête est de six semaines à compter du jour où elle débute ;

- les documents et leurs nombreuses annexes sont consultables sur la plate-forme dédiée www.participatie.nl du ministère des Infrastructures et de l'environnement ainsi que dans les mairies et les bibliothèques.

À l'issue de cette procédure, la « décision de tracé », (*tracébesluit*) est publiée. En vertu de l'article 6 : 13 de la loi générale sur le droit administratif, seules les personnes intéressées qui ont communiqué leur point de vue (par exemple pendant l'enquête publique) en ce qui concerne la décision peuvent exercer ce recours devant le Conseil d'État des Pays-Bas. La seule exception à cette règle s'applique aux personnes qui ne pouvaient raisonnablement pas faire valoir leur point de vue, par exemple parce que la décision qu'ils contestent devant le juge résulte d'une modification de la décision survenue *après* la phase d'enquête.

Le Conseil d'État néerlandais interprète strictement les termes de la loi qui prévoit que l'enquête publique concernant la « décision de tracé » est

¹ La procédure applicable aux extensions/modifications des infrastructures existantes est allégée.

² Fixé par la section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif.

réalisée dans les conditions du droit commun (mise à disposition pendant six semaines) : il a rejeté deux recours fondés sur le fait que cette procédure serait insuffisante pour assurer « la concertation et la participation », considérant qu'il convenait, en la matière, de s'en tenir aux termes de la loi sur le tracé¹.

- **L'application de la « loi sur le tracé » est-elle modulable ?**

Au vue de ces éléments, il est loisible de s'interroger : la loi sur le tracé – qui s'applique aux grandes infrastructures – telle qu'elle est interprétée par le juge est-elle véritablement appliquée « sur mesure » par les pouvoirs publics néerlandais comme l'ont successivement recommandé la commission Elverding, le code sur la participation publique et le code sur la participation sociale ? Ou bien ceux-ci font-ils usage d'autres modalités de participation que celles prévues par la loi générale sur le droit administratif en matière d'enquête publique ?

Pour vérifier ce point, deux dossiers concernant de grands projets d'infrastructure ont été consultés, sur lesquels on se propose ici de donner quelques indications.

La réalisation de la rocade d'Utrecht A24/A12

Le premier, en cours de réalisation, concerne la réalisation de la **rocade d'Utrecht A24/A12**. Cette opération consiste en un élargissement de l'autoroute A 27 du côté est de la ville de deux à sept voies et en un agrandissement des échangeurs (*knooppunt*) de Lunetten et de Rijnsweerd, d'une part, de l'élargissement de l'autoroute A 12 d'une voie supplémentaire dans les deux sens, d'autre part, et enfin, de la création d'une liaison verte entre la ville et Amelisweerd. La décision sur le tracé est prévue en 2017 pour une mise en service en 2024-2026. Le budget de la première phase de cette opération, qui figure parmi les cinquante projets routiers les plus importants du pays, s'élève à 1,138 milliard d'euros.

La procédure, initialement mise en œuvre sous la direction conjointe de quatre autorités, a été finalement confiée au ministre des Infrastructures et de l'environnement.

S'agissant de l'extension d'infrastructures existantes, la procédure « courte » prévue par la « loi sur le tracé » (pas d'établissement d'une *structuurvisie*) a été retenue.

¹ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (*Tracébesluit A59 Drongelens Kanaal*) et ABRvS 24 februari 2016 2015, ECLI:NL:RVS:2016:503 (*Tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen*), citées par Henk Gierveld, *Tracéwet. Text & Commentar*, Utrecht, 2016.

Elle a débuté par la mise à l'enquête publique, de décembre 2008 à janvier 2009, de la « note initiale » (*startnotitie*)¹. À cette occasion des soirées d'information, (*voorlichtingsavonden*), tandis que les entreprises étaient aussi consultées.

Les observations formulées par le public ont été transmises à un groupe d'experts indépendants en matière d'environnement, la commission de l'étude d'impact écologique, qui avait neuf semaines à compter de la publication de la « note initiale » (*startnotitie*) pour rendre son avis.

Puis, dans les treize semaines suivant cette publication, les autorités chargées de la procédure ont fixé les orientations générales sur cette base.

Au vu des résultats de l'enquête, les autorités devaient choisir une orientation préférentielle (*voorkeursrichting*) parmi celles existantes : agrandir la rocade est ou construire et agrandir une partie de la rocade ouest, le coût prévisionnel – y compris les ouvrages annexes – de la première opération étant évalué, en 2010, à 3,6 milliards d'euros et ceux de la seconde à 3,9 milliards².

Après la première enquête publique et la remise pour avis de l'étude d'impact écologique (*milieueffectrapportage, MER*), une option dénommée « alternative préférentielle » a été retenue, la compétence pour mener le projet à bien étant à cette époque transférée au ministère des Infrastructures et de l'environnement fin 2010.

L'étude d'impact écologique a, au terme d'une première phase, été soumise à une consultation informelle du public. Des rencontres avec les habitants ont été organisées ayant permis de recueillir 211 réactions écrites ; lesquelles ont été prises en compte pour l'élaboration de l'« alternative préférentielle »³

À la demande de la Seconde Chambre des États généraux, une commission d'experts (*delphiteam*⁴) a analysé, entre décembre 2012 et mars 2013, les conditions dans lesquelles la décision concernant l'« alternative préférentielle » avait été prise. Cette commission a conclu que ces modalités étaient satisfaisantes, qu'une participation large et attentive avait eu lieu et que la décision était fondée. Le 13 mai 2014, le ministre des Infrastructures et de l'environnement a approuvé cette variante qui est devenue le « projet de décision de tracé ».

¹ *Rijkswaterstaat, Startnotitie, Ring Utrecht, december 2008*, p. 10-11 et 55 et suivantes.

² *Mobiliteit in Midden-Nederland, Verder, Samenvatting, MER 1^e fase Ring Utrecht, 17 augustus 2010*, p. 7 et 11.

³ *Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébelsuit (2005-2016)*, maart 2016, p. 36.

⁴ La méthode Delphi permet par un questionnement répété d'experts d'atteindre un consensus au sujet des données d'un problème. La commission travaillant sur la rocade d'Utrecht a rendu trois rapports en février 2012, octobre 2013 et janvier 2014.

Ce projet de décision de tracé a, à son tour, fait l'objet d'une enquête publique du 10 mai au 20 juin 2016, donnant lieu à 1 376 réactions sur la plate-forme *Participatie* tandis que six réunions de terrain réunissant environ cinq cent participants ont été organisées. La commission de l'étude d'impact écologique rendant quant à elle un nouvel avis dans les onze semaines suivant l'ouverture de l'enquête publique. Des réponses ont été données aux observations formulées lors de la consultation dans un document intitulé « Note en réponse » (*Nota van Antwoord*). Les modifications apportées au projet à l'issue de l'enquête publique ont été décrites dans une « Note modificative » (*Nota van Wijziging*), et détaillées dans le projet de décision de tracé.

Dans un document publié en décembre 2016, le ministère des Infrastructures et de l'environnement rend compte de l'ensemble des initiatives qui ont été prises par les citoyens et les parties prenantes en décrivant le contenu et les conséquences éventuelles sur la décision finale. Les rédacteurs de ce document notent cependant que malgré les efforts réalisés pour impliquer les habitants, toutes les parties prenantes ne se sont pas investies dans le projet¹.

La décision relative au tracé, qui devait être prise dans les cinq mois suivant la mise à l'enquête du projet de décision de tracé a été publiée à l'équivalent du *Journal officiel* le 19 janvier 2017. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État des Pays-Bas durant les six semaines suivant sa publication².

La réalisation du projet de contournement routier ouest de Rotterdam et la construction du tunnel de Blankenberg

Afin de lutter contre la multiplication des embouteillages, les pouvoirs publics néerlandais ont mené, à compter de 2009, une réflexion globale sur l'accessibilité de l'ensemble de la conurbation de Rotterdam qui a débouché sur la publication d'une « décision de tracé » en 2016.

Cette démarche a, tout d'abord, été menée de concert par le ministère des Transports et des voies d'eau, la province de Zuid-Holland, la commune et l'agglomération (*stadsregio*) de Rotterdam dans le cadre de la réalisation d'un schéma directeur (*masterplan*) intitulé « Rotterdam : en avant ! » (*Rotterdam vooruit*). Ce schéma, concernant une opération classée parmi les grands projets du programme national pluriannuel néerlandais « Infrastructures, Espace et Transports » (*MIRT*, voir supra, suggérait trois hypothèses pour relier le sud au nord de l'agglomération en franchissant le canal qui relie la rivière Scheur à la

¹ *Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébesluit (2005-2016), maart 2016, p. 93.*

² *Mededeling Tracébesluit A27/A12 rocade Utrecht.*

mer du Nord. Le budget prévisionnel total variait entre 1 300 et 2 900 millions d'euros selon l'hypothèse envisagée¹.

Le projet de schéma, traduit dans une « Notice sur la portée et sur le niveau détaillé » (*Notitie Reikwijdte en Detailniveau*), a été publié juin 2009. Cette phase a donné lieu à une consultation informelle des citoyens, des entreprises et des organisations sociales dans le cadre de sessions de travail destinées à déterminer les points-clés du projet et les orientations susceptibles de constituer une solution.

Une étude d'impact environnementale (*milieueffectrapportage* ou MER) a été réalisée en deux étapes. Un premier projet (Plan-MER 1) a été soumis à une commission d'évaluation ad hoc en vue de son actualisation compte tenu des observations de cette entité². L'étude d'impact environnementale définitive concernant cette phase n'a été réalisée qu'après enquête publique (voir infra). La même commission a été saisie pour avis d'un avant-projet de « vision structurelle nationale » (*rijksstructuurvisie*).

Sur la base des différentes options retenues, les autorités ont, après avoir informé la Seconde Chambre des Etats-Généraux, fait publiquement part, dans les journaux locaux, dans l'équivalent du *Journal Officiel* et sur le site internet *www.rotterdamvooruit.nl* de leur intention (*voornemen*) d'élaborer compte tenu de l'ampleur du projet, une « vision structurelle nationale » contenant un projet de « décision de préférence », lesquelles ont fait l'objet de réunions publiques de terrain et ont été soumises à l'enquête publique du 12 janvier au 22 février 2011. Dans l'avis annonçant l'ouverture de cette procédure, les autorités soulignaient la possibilité pour chacun de donner son point de vue, oralement ou par écrit sur :

- l'intention d'établir une « vision structurelle nationale » ;
- et le projet de « Notice prenant en compte le niveau national et le niveau détaillé ».

Elles précisaient que « les points de vue communiqués seraient pris en compte (*betrokken*) pour l'établissement de la « vision structurelle nationale »³.

Sur la base des avis collectés dans le cadre de l'enquête publique, les pouvoirs public ont établi :

- l'étude d'impact environnementale définitive (Plan-MER 1 et 2) afférente à cette étape ;
- un projet de « vision structurelle nationale » ;
- et une « Note en réponse » (*nota van antwoord*) faisant le point sur les choix retenus, compte tenu des observations et avis formulés par le public.

¹ *Masterplan Rotterdam vooruit*, 15 décembre 2009.

² *Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Nieuwe Westelijke Oeververbinding*, sans date.

³ *Kenningsgeving, voornemen voor het opstellen van een rijksstructuurvisie « Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding* [avant le 12 janvier 2011].

Le ministre des Transports a alors exprimé sa préférence pour le tracé « Blankenburg, option « Krabbeplass-West » lequel, prévoyant la réalisation d'un tunnel routier, a été intégré à la version 2 du projet de « vision structurelle nationale ».

Le même ministre a informé la Seconde chambre des Etats généraux, le 2 février 2013, du projet de « vision structurelle nationale ». Les membres de cette assemblée ont posé diverses questions écrites le 25 avril suivant, auxquelles le ministre a répondu par écrit le 6 juin de la même année¹, indiquant à cette occasion que le budget de l'opération était fixé à 1 154,4 millions d'euros indice 2013.

Une seconde enquête publique a été organisée, du 3 avril au 14 mai 2013, sur le projet de « vision structurelle nationale » et sur l'étude d'impact environnementale définitive (Plan-MER 1 et 2). Elle consistait notamment en :

- la mise à disposition des documents dans diverses communes et sections de communes et au ministère des Transports ;
- quatre rencontres avec l'équipe de projet organisées de 19h00 à 21h30 comprenant une présentation d'une heure suivie de questions/réponses ;
- le droit de réagir verbalement, lors de ces rencontres, et de voir ses propos retranscrits par un sténographe ;
- la faculté de réagir via le site www.centrumpp.nl ;
- et la possibilité d'appeler directement l'équipe de projet par téléphone pour se renseigner sur la procédure.

L'avis annonçant l'ouverture de cette enquête publique soulignait que les parties prenantes pouvaient : « *par exemple réagir sur les points suivants :*

- *y a-t-il, selon vous, des inexactitudes dans le projet de " vision structurelle nationale " ?*
- *existe-t-il des matières ou des intérêts qui n'ont pas été pris en compte ?*
- *vos intérêts sont-ils atteints, pouvez-vous dire comment ? ».*

En octobre 2013, le Gouvernement a répondu aux observations formulées par la commission ad hoc compétente en matière d'étude d'impact environnementale.

¹ Lettre du ministre des Infrastructures et de l'environnement au président de la Seconde Chambre des Etats généraux du 5 novembre 2013, IENM/BSK-2013/247772.

Les avis – 2 281 collectés¹ – ont été traités par le *Centrum participatie* et publiés, début juillet 2013, en vue de la rédaction d’une nouvelle « note en réponse » avant la publication, le 6 novembre 2013, de la « *Vision structurelle nationale Accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest* » qui justifiait les choix retenus et l’option prise par le ministre s’agissant du tracé Blankenburg-Krabbeplats Ouest. La date de mise en service de l’infrastructure était alors repoussée de 2021 à 2022. Tous ces documents pouvaient être consultés au ministère du 6 novembre au 17 décembre 2013 et téléchargés sur le même site internet, l’équipe de projet répondant aux questions relatives à leur contenu qui pouvaient lui être posées.

Le ministre des Infrastructures et de l’environnement a également lancé une consultation auprès du public du 14 février au 13 mars 2014 après avoir fait part de son intention de faire élaborer une étude d’impact environnementale relative au projet « Blankengurg », option « Krabbenplats ouest », selon des modalités voisines de celles évoquées supra, mais sans que cette consultation ne revête la forme d’une enquête publique.

Le projet de « décision de tracé » a fait à son tour l’objet d’une consultation, également dépourvue du caractère d’enquête publique, du 2 octobre au 12 novembre 2015². Tout au long de la procédure des « groupes de suivi » spécifiques ont réuni les pouvoirs publics et des parties prenantes afin de travailler sur des projets de solutions. Les habitants et les utilisateurs ont, quant à eux, été associés par le biais de groupes « test » (*klankbordgroepen*) et de rencontres directes avec les intéressés (*keukentafel* ou « tables de cuisine »)³.

La « décision de tracé » prise par le ministre des Infrastructures et de l’environnement le 28 mars 2016 a été soumise à enquête publique, dans les conditions analogues à celles évoquées supra, du 6 avril au 8 mai. L’avis y relatif précisait que les personnes concernées ayant fait part de leurs vues sur le projet pouvaient former un recours contre cette décision, de même que celles qui « ne pouvaient se voir raisonnablement objecter qu’elles n’avaient pas communiqué leurs vues sur le projet ».

b) La loi sur la protection et l’utilisation de l’environnement de 2016

La loi du 23 mars 2016 sur la protection et l’utilisation de l’environnement physique de vie (*fysieke leefomgeving*), entrera en vigueur en

¹ *Staatscourant*, Nr 30127, 6 november 2013, *Kenningsgeving Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p. 1.

² *Rijksoverheid*, *Medeling Tracébesluit Blankenburgverbinding*

³ *Rijkswaterstaat*, *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, *Tracébesluit / MER Blankenburgverbinding*, *Hoofdrapport MER*, september 2015, p. 32-33.

2019. Elle unifie un ensemble des procédures disparates précédemment dispersées entre vingt-six textes¹.

Elle se situe dans le droit fil de la démarche « Plus vite et mieux » et prend en compte les conclusions de celle-ci en termes de large exploration, de recherche du « soutien social », de place faite à la confiance, de qualité et d'accélération de la décision en matière d'environnement. Elle prévoit une procédure « en entonnoir »² qui repose, en particulier, sur une participation précoce des parties prenantes³. Elle ne mentionne toutefois explicitement la participation que pour des projets complexe d'intérêt général, prévoyant l'adoption par le ministre intéressé des « décisions de projet » (*projectbesluit*) concernant de très importantes opérations telles que :

- la construction d'une route ou d'une route à grande vitesse, d'une voie de chemin de fer ou d'une voie navigable ;
- la transformation d'une route en route à grande vitesse ;
- l'élargissement d'une route dotée d'une ou plusieurs voies reliant deux nœuds routiers ;
- la modification d'une voie de chemin de fer consistant : en un élargissement d'un segment reliant deux raccordements (*aansluitingen*), des constructions liées au chemin de fer (*spoorwegbouwkundige bouwwerken*), la construction d'un arc de liaison (*verbindingsboog*), ou encore un ensemble des mesures liées à cette voie ;
- la remise en service d'une voie de chemin de fer de cinq kilomètres ou plus ;
- la modification d'une voie d'eau correspondant à un agrandissement ou à un approfondissement de la surface d'au moins vingt pour cent ou à un approfondissement de plus de vingt millions de mètres-cube ;
- ainsi que la construction, le déplacement ou le renforcement d'un barrage primaire relevant de l'État (article 5.46).

La procédure de droit commun pour l'adoption de ces « décisions de projet » se décompose, quant à elle, en plusieurs étapes :

- tout d'abord un acte par lequel l'autorité compétente rend publique son intention (*voornemen*) d'envisager une opération susceptible d'avoir un impact sur l'environnement, décision dans laquelle elle indique la façon dont les citoyens, les entreprises, les organisations sociales et les organismes administratifs devront être impliqués (*betrokken*) ;

¹ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 15.*

² *Idem p. 47 et 176-177.*

³ *Idem p. 54.*

- puis une phase exploratoire (*verkenning*) qui est destinée à « conduire à une prise de décision politico-administrative à un niveau stratégique sur la nécessité –ou l’inutilité– d’un projet »¹ ;

- une décision de préférence (*voorkeurbestelling*) qui propose –ou non– de mener à bien le projet (un décret précise les cas dans lesquels il est possible de s’abstenir de cette phase) ;

- et enfin une décision de projet (*projectbesluit*) qui indique, outre la façon dont les citoyens, les entreprises, les organisations sociales et les organismes administratifs ont été impliqués, les résultats de la phase exploratoire en évoquant à ce titre les solutions possibles proposées par des tiers et les avis rendus par des experts à leur sujet (*wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning* ;

L’exposé des motifs du texte précise sur ce point que si, pour quelques projets, il est nécessaire que des dispositions législatives prescrivent des procédures, en revanche, il est important pour d’autres d’organiser des « activités complémentaires et des moments où les parties prenantes de la société peuvent apporter leur contribution »². Ceci explique que les concepteurs du texte aient souhaité que les pouvoirs publics organisent des démarches participatives « sur mesure »³ (*maatwerk*) et n’aient donc pas jugé souhaitable que la loi prescrive de façon générale les conditions de cette participation. L’exposé des motifs du texte renvoie, sur ce point, d’une part, au « Code sur la participation sociale » (*Code Maatschappelijke Participatie*, voir supra) et, d’autre part, au fait qu’en vertu des lois qui régissent leur statut, les provinces et les communes néerlandaises ont la faculté d’édicter des arrêtés relatifs aux conditions dans lesquelles les habitants (*ingezetene*) et les parties prenantes (*belanghebbenden*) sont impliqués dans la préparation des politiques locales, comme en dispose, par exemple, l’article 150 de la loi communale (*de voorbereiding van gemeentelijk beleid*).

Aussi la loi ne prévoit-elle explicitement de dispositions relatives à la participation que pour des projets complexe d’intérêt général (voir supra).

Les autorités qui gèrent un projet peuvent constituer des groupes d’experts chargés d’apprécier la « réalisabilité » des propositions émanant de la société civile », à charge pour l’autorité compétente de suivre cet avis ou de ne pas en tenir compte, de façon motivée⁴.

¹ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 176.*

² *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 217.*

³ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 218.*

⁴ *Memorie van Toelichting, Tweede kamer der Staten general, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 218.*

B. LA VARIÉTÉ DES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION

La participation des citoyens au processus de décision publique revêt des formes diverses tant au niveau national qu'au niveau local, où les pouvoirs publics encouragent les collectivités à utiliser une grande variété d'instruments.

- **La direction de la Participation du ministère des Infrastructures et de l'environnement**

La direction de la Participation du ministère des Infrastructures et de l'environnement (*ministerie van Infrastructuur en Milieu*) est chargée de conseiller les autres directions de ce ministère sur les conditions dans lesquelles les citoyens et les parties prenantes peuvent être impliqués dans les décisions publiques. Elle gère la plate-forme <http://www.platformparticipatie.nl/> sur laquelle tous les projets nationaux sont présentés.

Cette direction tient également le secrétariat de l'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement.

- **L'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement**

La loi du 11 décembre 1996 sur la concertation relative aux infrastructures et à l'environnement a créé cet « organe de concertation ».

Le secrétariat de cette entité, dotée d'un site internet, tenu par la direction de la Participation du ministère des Infrastructures, organise chaque année une conférence annuelle qui réunit les contributeurs à sa plate-forme, lesquels sont des entités qui interviennent dans le domaine des infrastructures et de l'environnement.

Les travaux de cet organisme sont placés sous la direction de quatre présidents (*voorzitters*) indépendants qui assurent qu'ils se déroulent dans un cadre neutre et informel où les parties prenantes peuvent apporter leur contribution. Ils ont par exemple concerné l'économie circulaire, le dialogue énergétique, la politique de l'air et celle de l'eau.

Notons enfin qu'au niveau national, le site internet du gouvernement néerlandais (*rijksoverheid*) consacre une page à la participation citoyenne (*burgerparticipatie*), entendu comme le fait que « *de nombreux citoyens se sentent concernés par leur quartier ou par leur environnement et s'engagent librement pour eux. Ils accomplissent un travail volontaire ou organisent des actions de nettoyage dans la rue afin d'améliorer le quotidien. Ils achètent des panneaux solaires en commun. Ils constituent une coopérative locale de soins commune ou discutent sur le budget de la commune.* »

S'y ajoute la « participation à l'action des autorités » (*overheidsparticipatie*) qui consiste en ce que « les personnes prennent davantage d'initiative par elles-mêmes, ce qui demande une transformation du rôle des autorités qui est souvent en relation avec les initiatives dans la société ». Dans ce cas, les autorités apportent leur soutien, une commune pouvant par exemple mettre à disposition des locaux ou bien verser un « budget de quartier » afin que les habitants puissent y mettre en œuvre leurs propres initiatives.

- **La promotion des initiatives locales**

Le gouvernement des Pays-Bas soutient les initiatives des communes dans le domaine de la participation au moyen de plusieurs initiatives, notamment la plateforme de *ProDemos* la « maison de la démocratie et de l'état de droit ». Sur son site internet *ProDemos* présente, par exemple, les diverses méthodes susceptibles d'être utilisées afin de favoriser la participation des citoyens¹. Ce site donne notamment des informations sur les enquêtes, les sondages délibératifs, les jurys citoyens, les conférences de consensus ou encore sur les méthodes destinées à prendre en compte le point de vue des experts, méthode « delphi », « groupes de focus » ou « Olympiade » pour ne citer que ces exemples.

¹ Informations tirées du site www.participatiewijzer.nl

LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS POUR L'ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

CANADA

- **Textes législatifs et règlementaires**

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)

Règlement désignant les activités concrètes » du 31 décembre 2014, modifié

- **Autres documents**

Emplois croissance et prospérité à long terme. Le plan d'action économique de 2012, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'honorable James M. Flaherty, c.p., député, le 29 mars 2012, Ottawa, 2012

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), mars 2015

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Résumé de description de projet, Pôle logistique de Milton, 1^{er} avril 2015

Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental réalisée en vertu de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012), Projet de pôle logistique de Milton, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, mai 2015

Programme d'aide financière aux participants. Lignes directrices nationales du Programme, 2015

Canadian Transportation Agency, In the matter of an application by Canadian National Railway Company (CN), pursuant to Subsection 98(2) of the Canada Transportation Act for an order authorizing the construction of certain railway lines associated with CN Milton logistics Hub [22 janvier 2016]

Agence canadienne des transports, Demande d'autorisation de la compagnie nationale des chemins de fer aux termes de l'article 98(2) de la loi canadienne sur les transports, afin d'obtenir l'autorisation de construire diverses voies de chemins de fer liée au hub logistique de Milton

Site internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

PAYS-BAS

- **Textes législatif et règlementaires**

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)

loi du 4 juin 1992 portant règles générales sur le droit administratif (loi générale sur le droit administratif)

Wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen

loi du 16 septembre 1993 portant règles relatives à la prise de décision pour la construction ou la modification de routes principales, terrestres ou navigables et de chemins de fer d'intérêt national

Wet overleg infrastructuur en milieu

loi sur la concertation relative aux infrastructures et à l'environnement

Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten

loi du 1er décembre 2011 relative à l'accélération et à l'amélioration de la prise de décision en matière d'infrastructures

Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving

loi du 23 mars 2016 sur la protection et l'utilisation de l'environnement physique où l'on vit

- **Autres documents**

Advies commissies Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en beter, april 2008

Commission pour l'accélération de la prise de décision en matière de projets d'infrastructure, Plus vite et mieux, avril 2008

Tweede Kamer des Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 29 385, Nr. 46, Aanleg en de aanpassing van hofdinfrastruktuur, Brief van de ministers van verkeer en waterstaat en van volkshuivering, ruimtelijke ordening en milieu-beheer

Seconde chambre des Etats-Généraux, Session 2008-2009, [...] Mise en place et adaptation de grandes infrastructures, lettre des ministres des transports et voies d'eau et de l'habitat de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement

Code Publiekparticipatie, Sneller en Beter [août 2009]

code de la participation publique, Plus vite et mieux

Raad van State, Advies W14.11.0341/IV, [26 janvier 2012]

Conseil d'Etat, avis [...]

Code Maatschappelijke participatie, Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij MIRT projecten [21 mai 2014]

code de la participation sociale, Plus tôt, plus large et mieux. Participation sociale dans les projets du programme pluriannuel « Infrastructures, Espace et Transports »

Sites internet :

- de l'organe de concertation dans le domaine des infrastructures et de l'environnement : <http://www.platformparticipatie.nl/>
- site Internet de Rijkswaterstaat

Sur l'élargissement de la rocade d'Utrecht :

Rijkswaterstaat, Starnotitie, Ring Utrecht, december 2008

[...] rocade d'Utrecht, Note initiale, décembre 2008

Rijkswaterstaat, Ring Utrecht, Proces van probleemverkenning naar ontwerp-tracébesluit (2005-2016), maart 2016

[...] rocade d'Utrecht, Procédure exploratoire consécutive au projet de décision de tracé (2005-2016), mars 2016

Rijkswaterstaat, Nota van wijziging, Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht, december 2016

[...] note modificative, décision de tracé A27/A12, rocade d'Utrecht, décembre 2016

Mededeling Tracébesluit A27/A12 rocade Utrecht [2017]

Communication relative à la décision de tracé de la rocade d'Utrecht A27/A12

Sur le contournement de Rotterdam :

Masterplan Rotterdam vooruit, 15 décembre 2009

schéma directeur : Rotterdam : en avant !

Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Nieuwe Westelijke Oeververbinding, sans date
notice prenant en compte le niveau national et le niveau détaillé

*Kenningsgeving, voornemen voor het opstellen van een rijksstructuurvisie
Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding, januari
2011*

avis annonçant l'intention d'élaborer de la «vision structurelle nationale » : accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest, janvier 2011

*Staatscourant, Nr 30127, 6 november 2013, Kenningsgeving Rijksstructuurvisie
Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding, Ministreie
van Infrastructuur en Milieu*

Journal officiel du 6 novembre 2013, Annonce, Vision structurelle nationale « Accessibilité de la région de Rotterdam et de la nouvelle liaison par berges ouest »

Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Tracébesluit / MER Blankenburgverbinding, Hoofdrapport MER, september 2015, p. 32-33.

[...] décision de tracé « liaison Blankenburg » rapport sur l'étude d'impact environnementale, rapport principal, septembre 2015 [...]

Rijksoverheid, Medeling Tracébesluit Blankenburgverbinding [2016]

Pouvoirs publics, Communication relative à la décision de tracé sur la liaison Blankenburg

ANNEXE X
EXEMPLES D'ASSOCIATIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX
À L'ÉLABORATION DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
DANS LE CHAMP DU CODE DU TRAVAIL

Formes de dialogue social	Exemples de champs d'application	Base légale	Remarques
Concertation préalable obligatoire et droit d'ouvrir une négociation nationale interprofessionnelle	Potentiellement très large : rupture conventionnelle (loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail), plans de sauvegarde de l'emploi (loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi).	L. 1 du code du travail	Le législateur n'est pas obligé en droit de reprendre tel quel l'accord des partenaires sociaux.
Habilitation par la loi des partenaires sociaux pour fixer les modalités d'application de principes législatifs	La loi autorise les partenaires sociaux représentatifs à définir eux-mêmes les conditions d'application de principes législatifs. Afin d'éviter une censure du Conseil constitutionnel au titre de l' incompétence négative du législateur, la délégation de compétence doit être strictement encadrée et prévoir des dispositions supplétives en cas d'absence d'accord des partenaires sociaux.	Base légale spécifique. Ainsi, l'article 86 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (loi « Travail ») prévoit que si les partenaires sociaux ne parviennent pas avant le 8 février 2017 à un accord sur les règles de reconduction des contrats de travail saisonnier , le Gouvernement est autorisé à légiférer par ordonnance. Autre exemple : l'article 23 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (loi « Rebsamen ») habilite le Gouvernement à réformer les règles de répartition des crédits et de gouvernance du fonds de financement du paritarisme au regard de la concertation engagée entre les membres de ce fonds.	

Formes de dialogue social	Exemples de champs d'application	Base légale	Remarques
<p>Avis du Comité économique, social et environnemental (CESE)</p>	<p>Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental doit lui être soumis pour avis.</p> <p>Le CESE peut également être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.</p> <p>En outre, le CESE, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.</p> <p>Enfin, le Bureau du CESE peut créer des commissions temporaires, afin d'étudier des problèmes spécifiques ou des questions dépassant le champ de compétences d'une section.</p>	<p>Articles 69 et 70 de la Constitution</p>	<p>Le CESE n'est pas à proprement parler une structure paritaire : parmi ses 233 membres, 140 le sont au titre de la vie économique et sociale.</p> <p>En pratique, les avis obligatoires du CESE sont rares compte tenu du faible nombre de lois de programmation. Le CESE a ainsi rendu un avis en 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte, et en 2016 sur l'égalité réelle Outre-mer.</p> <p>Quant aux avis et rapports portant sur le volet « code du travail », on en compte une vingtaine depuis 2008 sur des sujets comme la formation professionnelle (2011), l'emploi des jeunes (2012) et le chômage de longue durée (2015).</p>

EXEMPLES D'ASSOCIATIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX À L'ÉLABORATION DE
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DANS LE CHAMP DU CODE DU TRAVAIL

Formes de dialogue social	Exemples de champs d'application	Base légale	Remarques
Consultation des partenaires sociaux	<p>Cette consultation peut se faire dans le cadre d'organismes comme les conseils d'administration des établissements publics (ex : AFPA), ou des conseils spécifiques, comme le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.</p> <p>Dans tous les cas, les partenaires sociaux sont des acteurs parmi d'autres de l'entité consultée.</p> <p>La consultation peut concerner soit les partenaires sociaux représentatifs au niveau national, soit dans une ou plusieurs branches, voire dans un ou plusieurs organismes, selon le sujet abordé.</p>	Base légale spécifique.	Sauf disposition explicite contraire, l'avis de l'entité consultée est souvent obligatoire, mais il ne lie que très rarement le législateur ou le pouvoir réglementaire.
Information des partenaires sociaux	L'information est souvent réservée à des sujets moins sensibles politiquement ou qui ne sont pas concernés par le champ d'application de l'article L. 1.	Base légale spécifique	

Source : travaux de la mission d'information

ANNEXE XI LE DIALOGUE SOCIAL EN EUROPE

I. LE DIALOGUE SOCIAL AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 31 octobre 1991, l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), la Confédération européenne des syndicats (CES) et le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP) ont signé, dans le cadre du programme législatif de Jacques Delors, un accord sur le dialogue social européen, repris et annexé au traité de Maastricht sous la forme d'un protocole social.

Ces dispositions figurent actuellement aux articles 154 et 155 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Après avoir rappelé l'obligation pour la Commission européenne de promouvoir le dialogue social au niveau de l'Union européenne, y compris en veillant à un soutien équilibré des parties, l'article 154 définit deux mécanismes de consultation préalable des partenaires sociaux.

Tout d'abord, avant toute présentation d'une proposition de directive dans le domaine de la politique sociale telle que définie à l'article 153 du TFUE, la Commission européenne doit consulter les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action de l'Union européenne.

Ensuite, si la Commission estime, à l'issue de cette première consultation, qu'une action de l'Union européenne est souhaitable, elle doit à nouveau consulter les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée, ces derniers élaborant alors un avis ou une recommandation.

Lors d'une consultation, les partenaires sociaux ont la faculté d'engager des négociations en vue de conclure un accord. Ces négociations ne peuvent dépasser neuf mois, sauf accord des partenaires sociaux et de la Commission européenne.

Comme le prévoit l'article 155 du TFUE, si un accord est signé par les partenaires sociaux au niveau européen, sa mise en œuvre peut prendre deux voies : soit l'accord est décliné par des accords nationaux dans chaque État membre, soit les partenaires sociaux européens demandent au Conseil de prendre une décision, préparée par la Commission. En pratique, l'accord est repris sans modification sous la forme d'une directive, conformément aux dispositions de la communication du 14 décembre 1993 .

Si aucun accord n'est signé dans le délai fixé, la Commission peut enclencher les procédures législatives habituelles.

Lors de son audition, M. David Pascal Dion, directeur du service « Dialogue social » à la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne, a indiqué qu'une trentaine de sujets environ avaient été soumis aux consultations prévues à l'article 154 du TFUE depuis 1992.

En pratique, la Commission accorde six semaines aux 87 organisations recensées (dont 65 organisations patronales, la plupart sectorielles, et 22 organisations syndicales) pour faire part de leurs observations lors de la première, puis de la seconde consultation. Chaque consultation donne lieu à des réponses dont le nombre oscille entre 6 et 15 selon le thème abordé.

Parallèlement, les partenaires sociaux européens ont conclu 14 accords depuis 1992 (10 sectoriels et 4 interprofessionnels), portant sur des sujets aussi divers que le télétravail, le harcèlement, la violence au travail ou encore l'inclusion sociale sur le marché du travail. Une dizaine d'accords environ est issue de négociations autonomes, hors procédure de consultation prévue à l'article 154.

La représentativité des partenaires sociaux est appréciée au cas par cas selon un faisceau d'indices, comme l'implantation dans plusieurs États membres, leur nombre d'adhérents ou leur capacité à négocier. Dans un arrêt du 17 juin 1998, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a été amené à se prononcer sur un recours en annulation présenté par l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) contre la directive 96/34 concernant l'accord-cadre sur le congé parental, conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES. Après avoir rappelé qu'il incombait à la Commission et au Conseil de vérifier la représentativité des partenaires sociaux concernés eu égard au « *respect du principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée* », le tribunal a jugé que les critères retenus permettaient de conclure que les partenaires sociaux signataires de l'accord disposaient d'une « représentativité cumulée suffisante »¹.

M. David Pascal Dion a indiqué qu'à ses yeux le mécanisme prévu aux articles 154 et 155 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'avait pas de véritable équivalent dans les États de l'Union européenne, à l'exception de l'article L. 1 du code du travail français, dont la philosophie est très proche.

¹ Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre élargie) du 17 juin 1998, Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) contre Conseil de l'Union européenne, affaire T-135/96.

II. LE DIALOGUE SOCIAL DANS QUELQUES ÉTATS MEMBRES

Aujourd'hui, six pays disposent d'institutions dans lesquelles les partenaires sociaux participent à des négociations obligatoires portant sur des mesures législatives ou sur l'élaboration des politiques publiques : la Bulgarie, le Danemark, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie¹.

Deux autres pays ont mis en place des dispositifs assez proches de celui prévu par l'article L. 1 du code du travail applicable en France pour les réformes législatives portant sur le même code. En Autriche, les partenaires sociaux ont le droit de faire des propositions législatives portant sur le fonctionnement du marché du travail, que le Gouvernement est libre de reprendre ou non. Un dispositif plus complexe existe également en Hongrie, impliquant le Conseil national économique et social².

L'Allemagne ne dispose pas de dispositifs similaires à l'article L. 1 du code du travail. En revanche, l'article 9-3 de sa Loi fondamentale implique, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le droit pour les partenaires sociaux de déterminer librement, sans intervention de l'État, les rémunérations et les conditions de travail à travers des accords collectifs³. En outre, les signataires d'un accord de branche peuvent demander au ministère, sous certaines conditions, qu'il soit étendu à toutes les entreprises relevant du secteur concerné.

Enfin, aux Pays-Bas, le Conseil économique et social, composé de représentants de partenaires sociaux et de membres nommés par la Couronne, joue un rôle clef tant dans la négociation que dans la programmation de l'activité gouvernementale⁴. Il a ainsi défini les règles de représentativité des partenaires sociaux et donne des avis sur la politique économique et sociale du Gouvernement, ainsi que sur plusieurs autres politiques publiques.

¹ *Employment and Social Development in Europe 2016, Commission européenne, p. 196.*

² *Id.*, p. 202.

³ *L'article 9-3 de la Loi fondamentale dispose que « Le droit de fonder des associations pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques est garanti à tous et dans toutes les professions. Les conventions qui limitent ou tendent à entraver ce droit sont nulles et les mesures prises en ce sens sont illégales. »*

⁴ *Pour une modernisation du dialogue social, rapport de Dominique-Jean Chertier au Premier ministre, 31 mars 2006, pp. 51-52.*

ANNEXE XII PRÉSENTATION DES RÈGLES DE REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTENAIRES SOCIAUX

I. LES RÈGLES DE REPRÉSENTATIVITÉ DES SYNDICATS DE SALARIÉS ONT ÉTÉ REFONDUES EN 2008 ET 2010

Comme l'ont souligné la majorité des personnes entendues par votre mission, l'adoption de la loi « Larcher » du 31 janvier 2007¹ est quasiment contemporaine de la réforme de la représentativité des syndicats des salariés, dont les principes ont été posés par la loi du 20 août 2008². En effet, le gouvernement de l'époque jugeait que le rôle renforcé des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes structurantes du code du travail devait s'accompagner d'un renforcement de leur légitimité à travers une refonte des règles de représentativité.

À la suite de la transmission aux partenaires sociaux d'un document d'orientation sur la démocratie sociale le 18 juin 2007 et à la fixation d'un agenda social en décembre 2007, le MEDEF, la CGPME, la CGT et la CFDT ont signé le **9 avril 2008** une **position commune** sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme, qui a été ensuite transcrite dans la loi du 20 août 2008.

Cette loi, dont plusieurs aspects ont été précisés par des textes ultérieurs, remplace la notion de **présomption irréfragable de représentativité** dont bénéficiaient certains syndicats de salariés par une liste de **critères cumulatifs**.

¹ Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

² Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Les règles de représentativité avant 2008

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 août 2008, un syndicat de salariés pouvait être reconnu représentatif en prouvant, soit qu'il remplissait **plusieurs critères**, soit qu'il était affilié à une organisation nationale bénéficiant d'une **présomption irréfragable de représentativité**.

Les critères de la représentativité syndicale ont été fixés par une circulaire dite « Parodi » du 28 mai 1945, reprise ensuite par la loi du 11 février 1950¹. Il s'agissait des critères suivants : les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté ainsi que l'attitude patriotique durant l'Occupation. La jurisprudence a ensuite ajouté trois autres critères : l'audience des syndicats, leur activité et leur influence.

Parallèlement à ces critères de représentativité, cinq confédérations syndicales bénéficiaient d'une présomption irréfragable de représentativité au niveau national et interprofessionnel en application d'un arrêté du 31 mars 1966² : la CGT, FO, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC. En conséquence, tout syndicat affilié à l'une de ces confédérations était considéré comme représentatif, que ce soit au niveau de la branche ou de l'entreprise, même si ledit syndicat ne comptait pas d'adhérent en son sein outre le délégué syndical.

Source : travaux de la mission d'information

Les nouvelles règles de la représentativité syndicale sont « *ascendantes* » : le niveau de base est celui de l'entreprise et c'est par agrégation des suffrages exprimés que l'on obtient la représentativité au niveau du groupe, de la branche, puis à l'échelle nationale.

En application de l'article **L. 2121-1** du code du travail, le syndicat doit tout d'abord respecter un **socle commun de critères**, applicable quel que soit le niveau de représentativité concerné. Ces critères sont largement inspirés de ceux traditionnellement retenus pour les syndicats qui ne bénéficiaient pas de la présomption irréfragable de représentativité : respect des valeurs républicaines, indépendance, transparence financière, ancienneté de plus de deux ans dans le champ professionnel et géographique de la négociation, influence (caractérisée essentiellement par l'activité et l'expérience), nombre d'adhérents et de cotisations, et enfin **audience**³ au niveau considéré.

Ce dernier critère, qui a été le plus débattu car constituant la **pierre angulaire de la réforme** de la représentativité, varie en effet selon le niveau auquel celle-ci est établie.

¹ Loi n° 50-205 du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail, art. 31 f.

² Arrêté du 31 mars 1966 relatif à la détermination des organisations appelées à la discussion et à la négociation des conventions collectives de travail.

³ L'audience, dont la définition varie en fonction du niveau de représentativité concerné, désigne le nombre de suffrages attribués à une organisation syndicale de salariés lors des élections professionnelles (élections des délégués du personnel, des membres de la délégation unique du personnel, des membres du comité d'entreprise), ou des élections spécifiques organisées dans les très petites entreprises.

Dans l'**entreprise** ou l'établissement, le syndicat doit ainsi recueillir au moins **10 % des suffrages exprimés** au premier tour des dernières élections professionnelles (il s'agit des élections des titulaires au comité d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel), quel que soit le nombre de votants¹.

L'article 23 de la loi « Travail »² a instauré un nouveau niveau de représentativité syndicale, entre celui de l'entreprise et celui de la branche professionnelle : la représentativité au niveau du **groupe**. Celle-ci est établie en additionnant l'ensemble des suffrages obtenus dans les entreprises ou établissements concernés³.

Un syndicat qui souhaite être représentatif au niveau d'une **branche professionnelle** doit, depuis cette année⁴, recueillir **au moins 8 %** des suffrages exprimés résultant de l'addition au niveau de la branche, d'une part, des résultats du premier tour des dernières élections professionnelles et, d'autre part, des résultats des élections dans les très petites entreprises (TPE) qui emploient moins de onze salariés, comme le prévoit la loi du 15 octobre 2010⁵. Outre cette condition d'audience, le syndicat doit disposer d'une **implantation territoriale équilibrée** au sein de la branche.

Le code du travail prévoit toutefois **deux aménagements** à ces règles de représentativité au niveau de la branche. D'une part, dans les branches concernant exclusivement les **activités agricoles**, le seuil de 8 % s'apprécie au regard des suffrages exprimés aux élections des membres représentant les salariés de la production agricole dans les chambres départementales d'agriculture⁶. D'autre part, la représentativité des syndicats représentant les agents de direction des **organismes de protection sociale**, tels que la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI), découle des résultats obtenus par les syndicats lors de l'élection des membres des commissions paritaires nationales⁷.

¹ Art. L. 2122-1 du code du travail.

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

³ Art. L. 2122-4 du code du travail.

⁴ La mesure de l'audience syndicale rendue publique le 30 mars 2017 marque la fin de la période transitoire prévue par la loi du 20 août 2008 selon laquelle toute organisation syndicale affiliée à l'une des organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel était présumée représentative au niveau de la branche.

⁵ Art. L. 2122-10-1 à L. 2122-10-11 du même code, introduits par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008. La nouvelle mesure de l'audience syndicale dans les TPE s'est déroulée du 30 décembre 2016 au 13 janvier 2017 (sauf dans les territoires ultra-marins où elle a été prolongée jusqu'au 20 janvier).

⁶ Art. L. 2122-6 du code du travail.

⁷ Art. L. 2122-6-1 du même code.

Enfin, les syndicats qui souhaitent être déclarés représentatifs au **niveau national et interprofessionnel** doivent également recueillir au moins 8 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles, des dernières élections spécifiques dans les TPE et de l'élection des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture. Ces syndicats doivent être également **représentatifs** à la fois dans des branches de **l'industrie, de la construction, du commerce et des services**.

Par ailleurs, des règles spécifiques ont été prévues par la loi du 28 février 2017¹ pour les **territoires ultra-marins**, autorisant jusqu'au 1^{er} janvier 2019 les syndicats de salariés qui remplissent certains critères au niveau d'un territoire donné (comme le fait de bénéficier d'une audience supérieure à 8 % des suffrages) à négocier pour adapter aux spécificités locales les conventions et accords nationaux². Après 2019, de nouvelles règles pérennes devraient être établies pour assurer la représentativité territoriale des partenaires sociaux en outre-mer, sur le fondement d'un rapport du Gouvernement qui devra être remis au Haut Conseil du dialogue social avant le 1^{er} juillet 2018.

Quel que soit le niveau considéré, la mesure de la représentativité a lieu tous les **quatre ans** et les syndicats catégoriels (à l'instar de la CFE-CGC, qui ne représente que le personnel d'encadrement) bénéficient de règles spécifiques pour établir leurs représentativités.

Le **30 mars 2017**, les nouveaux résultats de l'audience des syndicats représentatifs au niveau national et interprofessionnel, valable pendant le deuxième cycle 2017-2020, ont été présentés au Haut Conseil du dialogue social (HCDS). Ils résultent de l'expression de 5,2 millions de suffrages, soit un taux de participation de 42,76 %³. Pour la première fois dans l'histoire du syndicalisme privé, la **CFDT** passe devant la CGT et **sa seule signature est désormais suffisante pour rendre valide un ANI compte tenu de son poids relatif de 30,2 %**, tandis que les autres syndicats se maintiennent globalement à la même place que celle constatée lors de la première mesure de l'audience syndicale en mars 2013, comme le rappelle le tableau ci-dessous.

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, art. 18.

² Il s'agit de la Guadeloupe, la Guyane, de la Martinique, de Mayotte, de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

³ Le taux de participation au scrutin TPE s'est élevé à 7,35 %.

**Liste des organisations syndicales représentatives
au niveau national pendant le cycle 2017-2020**

Organisations syndicales	Pourcentage des voix obtenues (rappel du niveau obtenu en 2013)	Poids relatifs ¹ (rappel du niveau obtenu en 2013)
CFDT	26,37 % (26 %)	30,32 % (29,74 %)
CGT	24,85 % (26,77 %)	28,57 % (30,62 %)
CGT-FO	15,59 % (15,94 %)	17,93 % (18,23 %)
CFE-CGC	10,67 % (9,43 %)	12,27 % (10,78 %)
CFTC	9,49 % (9,3 %)	10,91 % (10,63 %)

Source : direction générale du travail

**II. LES RÈGLES DE LA REPRÉSENTATIVITÉ PATRONALE ONT ÉTÉ
DÉFINIES SEULEMENT EN 2014 ET ONT ÉTÉ AJUSTÉES EN 2016**

La réforme des règles de représentativité des organisations syndicales de salariés ne s'est pas accompagnée immédiatement de son pendant pour les organisations professionnelles d'employeurs (OPE).

Jusqu'à la réforme issue de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, entrée en vigueur cette année, la représentativité patronale ne reposait sur aucune norme législative : les organisations patronales se **reconnaissaient réciproquement** la qualité pour négocier et signer des accords. En cas de contestation de la représentativité d'une organisation patronale, l'administration diligentait une enquête et utilisait le socle commun de critères défini à l'article L. 2121-1 du code du travail pour établir la représentativité des OSS (*cf. supra*), à l'exception du critère de l'audience.

À la suite de la **première grande conférence sociale** des 9 et 10 juillet 2012, le MEDEF, la CGPME et l'UPA ont adopté le 19 juin 2013 une **position commune** sur la représentativité patronale, qui s'inspire très largement des règles retenues pour la représentativité syndicale. Par lettre de mission datée du 27 juin 2013, le ministre du travail a chargé M. Jean-Denis Combrexelle, alors directeur général du travail, de rédiger un

¹ Il s'agit du poids relatif des organisations syndicales sur le seul périmètre des organisations ayant obtenu un score supérieur à 8 % des suffrages valablement exprimés.

rapport pour rendre opérationnelles et sécuriser juridiquement les dispositions de cette position commune¹.

Les principales conclusions de ce rapport ont été transcrites à l'article 29 de la loi précitée du 5 mars 2014², précisées par décret le 10 juin 2015³, puis modifiées en 2015 et à deux reprises en 2016.

À compter de 2017, une organisation professionnelle est déclarée représentative dans une branche si elle remplit les trois conditions suivantes⁴ :

- respecter les cinq premiers critères du **socle commun** précité⁵ ;
- disposer d'une **implantation territoriale équilibrée** au sein de la branche ;
- compter un nombre d'entreprises, à jour de leurs cotisations, qui représentent soit au moins **8 % de l'ensemble des entreprises adhérentes à une organisation patronale** dans la branche considérée, soit au moins **8 % des salariés de ces mêmes entreprises**⁶. La loi du 17 août 2015⁷ a en outre prévu que l'appréciation du seuil de 8 % doit prendre en compte les organisations patronales intermédiaires de niveau infra-branche qui adhèrent à des organisations patronales candidates à la représentativité au niveau de la branche.

Le nombre d'adhésions d'entreprises ainsi que celui de leurs salariés doivent être attestés par un **commissaire aux comptes** pour chaque organisation qui souhaite être déclarée représentative.

Il revient au ministre du travail, après avis du **Haut Conseil du dialogue social**, d'arrêter par voie réglementaire tous les quatre ans la liste des organisations patronales représentatives.

¹ Rapport de M. Jean-Denis Combrexelle, La réforme de la représentativité patronale, remis au ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, 23 octobre 2013.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Décret n° 2015-654 du 10 juin 2015 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale.

⁴ Art. L. 2152-1 du code du travail.

⁵ Pour mémoire, il s'agit du respect des valeurs républicaines, de l'indépendance, de la transparence financière, de l'ancienneté minimale et de l'influence.

⁶ La loi du 5 mars 2014 ne prévoyait initialement que le premier critère de l'alternative pour mesurer l'audience des organisations patronales au niveau des branches : seul importait le nombre d'entreprises adhérentes à une organisation patronale, sans considération du nombre de salariés. Après de difficiles négociations entre les organisations patronales qui ont débouché sur un accord conclu le 2 mai 2016 entre le MEDEF, la CGPME et l'UPA portant sur l'aménagement des règles de la représentativité patronale, le second critère alternatif, lié au nombre de salariés des entreprises adhérentes à une organisation patronale, a été introduit par l'article 35 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁷ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, art. 23.

Des règles spécifiques sont en outre prévues pour la représentativité patronale dans les branches couvrant exclusivement les **activités agricoles et celles des coopératives d'utilisation de matériel agricole**, en assimilant par exemple à une organisation patronale toute association dont l'objet statutaire est la défense d'intérêts professionnels¹.

La philosophie de la représentativité patronale étant elle aussi « *ascendante* », ce sont les résultats de la représentativité au niveau des branches qui déterminent la représentativité au niveau national, qu'elle soit **interprofessionnelle** ou **multi-professionnelle**.

Les règles retenues pour établir la représentativité d'une organisation patronale au **niveau national et interprofessionnel** sont les mêmes que celles relatives au niveau de la branche, sauf en ce qui concerne **l'implantation géographique** et la **multi-adhésion**. En effet, une organisation qui souhaite être représentative à ce niveau devra faire la preuve de sa représentativité dans les champs de **l'industrie, de la construction, du commerce et des services**, reprenant ainsi une règle applicable aux syndicats de salariés.

En outre, la loi du 5 mars 2014 a fixé des règles spécifiques en cas d'adhésion d'une organisation patronale de branche à plusieurs organisations qui envisagent de devenir représentatives au niveau national et interprofessionnel, car les **cas de multi-adhésion ne sont pas rares**. Dans cette hypothèse, l'organisation de branche doit **indiquer quelle proportion d'entreprises adhérentes** elle affecte à chacune des organisations de niveau national et interprofessionnel auxquelles elle adhère. La clef de répartition retenue par l'organisation patronale de branche doit être inscrite dans la déclaration de candidature de l'organisation nationale et s'applique également au nombre de salariés des entreprises adhérentes.

Le 26 avril dernier, le ministère du travail a établi la **première mesure de l'audience des organisations patronales** au niveau national et interprofessionnel.

¹ Art. L. 2152-1 du code du travail, dernier alinéa.

Résultats de la première mesure d'audience des organisations patronales au niveau national et interprofessionnel

	Audience auprès des entreprises	Audience auprès des salariés
MEDEF	29,41 %	70,72 %
CPME	34,54 %	25 %
U2P	35,89 %	4,22 %
CNDI ¹	0,15 %	0,06 %

Source : Ministère du travail

Note de lecture : le MEDEF compte 29,41 % des entreprises qui ont adhéré à une organisation patronale, ces 29,41 % représentant 70,72 % des salariés de l'ensemble des entreprises ayant adhéré à une organisation patronale.

La loi du 5 mars 2014 a également fixé pour la première fois les conditions que doit remplir une organisation patronale pour être reconnue représentative au **niveau national et multi-professionnel**, transcrivant ainsi dans le code du travail un protocole d'accord signé le 30 janvier 2014 entre le MEDEF, l'UPA et la CGPME d'une part, la FNSEA, l'UnaPL et l'Udes d'autre part². Le niveau multi-professionnel, ou « hors-champ », désigne les secteurs qui ne sont pas couverts par les accords nationaux interprofessionnels, comme l'économie sociale et solidaire, l'agriculture ou encore le spectacle vivant et enregistré³.

¹ Coordination Nationale Des Indépendants.

² Protocole d'accord relatif à l'organisation du dialogue social conclu entre les organisations patronales interprofessionnelles représentatives au plan national et les organisations patronales multi-professionnelles représentatives au plan national, 30 janvier 2014.

³ Ce dernier secteur, qui n'avait pas été initialement été retenu à l'article 29 de la loi du 5 mars 2014, a été ajouté par l'article 42 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

**Les organisations patronales représentatives
au niveau national et multi- professionnel**

Une organisation patronale multi-professionnelle pourra être déclarée représentative au niveau national si les quatre conditions cumulatives sont remplies¹ :

- respecter les cinq premiers critères du **socle commun** visé à l'article L. 2151-1 du code du travail ;

- accueillir au moins **quinze organisations** de branche relevant de l'un des secteurs du « hors-champ » ;

- être directement² ou indirectement représentative dans au moins **dix conventions de branche** ne relevant pas du champ couvert par les organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel ;

- être présente sur au moins **un tiers du territoire national**, au niveau départemental ou régional.

Source : travaux de la mission d'information

Le ministère du travail arrêtera par voie réglementaire avant la fin du premier semestre 2017 la liste des organisations patronales représentatives au niveau national (interprofessionnel et multi-professionnel), après examen de l'ensemble des critères légaux.

¹ Art. L. 2152-2 du code du travail.

² C'est l'article 23 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi qui a autorisé les organisations candidates à la représentativité nationale multi-professionnelle à être directement représentatives dans une ou plusieurs de ces branches.

ANNEXE XIII RÈGLES DE VALIDITÉ D'UN ACCORD COLLECTIF

L'article L. 2232-2 du code du travail dispose que la validité d'un **accord interprofessionnel**, quel que soit le niveau concerné (local, régional ou national) est subordonnée à une double condition :

- sa signature par une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant recueilli, lors du premier tour des dernières élections professionnelles (titulaires aux comités d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel), au moins **30 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations reconnues représentatives à ce niveau**, quel que soit le nombre de votants ;

- l'**absence d'opposition**, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'accord, d'une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés en faveur des mêmes organisations à ces mêmes élections, au niveau concerné, quel que soit le nombre de votants.

Les règles de validité des ANI ont donc été définies afin de **faciliter** leurs conclusions, car elles prévoient que le seuil de 30 % ne s'applique pas à l'assiette des suffrages exprimés, mais seulement à celle des organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel, c'est-à-dire ayant dépassé le seuil de 8 % des suffrages en leur faveur¹.

Pour mémoire, l'article 21 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (loi « Travail ») a prévu qu'à terme, la **validité d'un accord d'entreprise** sera conditionnée à sa signature par des **syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations représentatives** (les signataires devront donc avoir obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés).

La loi « Travail » s'inscrit ainsi dans la continuité de la **position commune** des partenaires sociaux en 2008 sur leur représentativité², qui avait fixé comme objectif à moyen terme la conclusion d'**accord majoritaire d'entreprise** à compter de la fin du premier cycle de mesure de la représentativité des syndicats de salariés.

¹ Ainsi, la CFDT pourra dans les quatre années à venir signer seule un ANI, car son poids relatif parmi les syndicats représentatifs au niveau national dépasse à lui-seul 30 %, alors qu'elle n'a recueilli que 26,37 % des suffrages exprimés.

² Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

Depuis la publication de la loi « Travail », la nouvelle règle de majorité pour conclure un accord collectif d'entreprise et la possibilité d'organiser un référendum dans l'entreprise s'appliquent :

- aux accords d'entreprise conclus en vue de la préservation ou du développement de l'emploi ;

- aux accords collectifs qui portent sur la durée du travail, les repos et les congés depuis le 1^{er} janvier 2017 ;

- à compter du 1^{er} septembre 2019, aux autres accords collectifs, à l'exception des accords de maintien de l'emploi qui sont régis par des dispositions spécifiques.

**ANNEXE XIV
 PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES MISES EN ŒUVRE
 DE L'ARTICLE L. 1 DU CODE DU TRAVAIL**

Thèmes	Document d'orientation	Résultat
Modernisation du marché du travail	Document d'orientation du 18 juin 2007	Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 portant modernisation du marché du travail + Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail
Démocratie sociale	Document d'orientation du 18 juin 2007	Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme + Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail + Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008
Suites de la conférence nationale sur les conditions de travail	Document d'orientation du 22 novembre 2007	Pas d'engagement spécifique de négociations
Complément du document d'orientation sur la démocratie sociale, sur la durée du travail et les comptes des syndicats	Document d'orientation du 26 décembre 2007	Position commune du 9 avril 2008 + Loi du 20 août 2008 et décrets d'application sur les comptes des syndicats du 28 décembre 2009
Égalité et conciliation des temps de vie	Document d'orientation du 24 avril 2008	Pas d'engagement spécifique de négociations Décret du 22 août 2008 sur le rapport de situation comparée
Formation professionnelle	Document d'orientation du 24 juillet 2008	Accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 relatif au développement de la formation, de la professionnalisation et de la sécurisation des parcours professionnels + Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

Thèmes	Document d'orientation	Résultat
Médecine du travail	Document d'orientation du 25 juillet 2008	Échec de la négociation engagée Amendement gouvernemental à la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Après censure constitutionnelle, adoption de la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail issue d'une proposition de loi et décrets d'application du 30 janvier 2012
Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes	Document d'orientation du 10 novembre 2009	Pas d'engagement spécifique de négociations Article 99 de la loi du 9 novembre 2010
Suites des États Généraux de l'Outre-Mer	Document d'orientation du 28 décembre 2009	Les partenaires sociaux n'ont pas traité la question à ce stade
Contrats de pré-embauche (financement d'une formation initiale contre promesse d'embauche d'un étudiant)	Document d'orientation du 24 novembre 2009	Les partenaires sociaux n'ont pas traité la question à ce stade
Diversité	Document d'orientation du 7 décembre 2009	Les partenaires sociaux n'ont pas traité la question à ce stade
Accords de compétitivité-emploi	Document d'orientation du 30 janvier 2012	Discussions entamées le 17 février 2012 et interrompues en mai 2012
Contrats de génération	Document d'orientation du 4 septembre 2012	Accord national interprofessionnel du 19 octobre 2012 relatif au contrat de génération + Loi n° 2013-185 du 1 ^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération
Sécurisation de l'emploi	Document d'orientation du 7 septembre 2012	Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés + Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi
Formation professionnelle	Document d'orientation du 8 juillet 2013	Accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle + Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

Thèmes	Document d'orientation	Résultat
Représentativité patronale	Feuille de route issue de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 complétée par la lettre du 27 septembre 2013	Pas de négociation nationale inter-professionnelle Concertation organisée suite à la Position commune du 19 juin 2013 du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale
Leviers de consolidation et de clarification des moyens humains, financiers et matériels des organisations syndicales et des organisations professionnelles	Feuille de route issue de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013	Concertation engagée en 2013 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale
Comptes des comités d'entreprise	Conclusions du Groupe de travail mis en place avec les partenaires sociaux entre janvier et novembre 2012. Feuille de route issue de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013	Pas de négociation nationale inter-professionnelle Concertation organisée en 2012 et 2013 Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale
Dialogue social	document d'orientation en juillet 2014	Échec de la négociation en janvier 2015 Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi
Réforme du Code du travail	Rapport sur la négociation collective, le travail et l'emploi de septembre 2015 ; lettre de mission du 1 ^{er} avril 2015 Lettre de mission du 24 novembre 2015 à Robert Badinter	Pas de négociation nationale inter-professionnelle Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (loi « Travail »)
Compte personnel d'activité et sécurisation des parcours professionnels	Document d'orientation en novembre 2015	Négociations interprofessionnelles entamées le 7 décembre 2015 Loi « Travail » précitée
Services de santé au travail et médecine du travail	Mémoire du groupe permanent du COCT du 2 décembre 2015	Pas de négociation nationale inter-professionnelle Loi « Travail » précitée

Source : Lamy social négociation collective 2016

ANNEXE XV L'ESPACE PARTICIPATIF DE LA MISSION D'INFORMATION

Souhaitant associer à sa réflexion l'ensemble des citoyens et des membres de la société civile désireux de s'exprimer sur les conditions d'exercice de notre démocratie, la mission d'information a mis en place un espace participatif, accessible à partir de la page Internet du site du Sénat, entre le 8 février et le 31 mars 2017.

L'ouverture de cet espace participatif a été annoncée par un communiqué de presse en date du février 2017 et a fait l'objet de cinq publications sur le compte Twitter du Sénat entre février et mars 2017.

I. PRÉSENTATION DE L'ESPACE PARTICIPATIF

Sur cet espace, les citoyens pouvaient déposer une contribution écrite consacrée à un ou plusieurs des six thèmes suivants :

1. Faut-il renforcer la légitimité de la décision publique dans le cadre de notre démocratie représentative ? Le cas échéant, comment ?

2. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication améliorent-elles l'exercice de la démocratie ? Si oui, comment ?

3. Les procédures de démocratie participative existant dans notre pays (conseils de quartier, budgets participatifs, jurys citoyens, sondages participatifs...) sont-elles efficaces et suffisantes ?

4. Comment faciliter la participation des citoyens aux prises de décisions publiques (dispositifs de consultation voire de co-élaboration de la décision publique, développement des referendums...) ?

5. Comment s'assurer de l'aboutissement de projets structurants (infrastructures, développement économique...) sur le territoire français, tout en garantissant à la fois l'accès à l'information et l'expression de chacun ? En particulier, les outils de concertation en vigueur pour la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, et notamment les débats publics et les enquêtes publiques, vous paraissent-ils adaptés ?

6. Quelle devrait être la méthode suivie par le Gouvernement et le Parlement lorsqu'ils élaborent un projet de réforme portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle ?

II. UNE BRÈVE ANALYSE DES RÉSULTATS

L'espace participatif a recueilli **une centaine de contributions détaillées**, signées par environ 90 particuliers, associations ou acteurs institutionnels.

La question n° 4 est celle qui a le plus retenu l'attention des internautes (près d'un quart des réponses), devant la question n° 1. Les autres thématiques ont suscité un nombre équivalent de contributions (une dizaine à chaque fois).

Les présents développements ne se prétendent pas exhaustifs mais, au-delà de la très grande variété des points de vue exprimés et des thèmes dépassant le cadre imparti à la mission d'information, il apparaît que trois thématiques transversales se dégagent dans les contributions reçues.

1. Un désir affirmé d'une plus grande participation des citoyens

De nombreuses contributions **se félicitent de l'ouverture de l'espace participatif**. Elles témoignent d'un vif désir d'expression et de participation aux débats publics. Elles émanent aussi souvent d'individus ou d'organismes qui semblent avoir un intérêt particulier et ancien pour ces questions. Se sont notamment exprimés des représentants de *civic techs* françaises et plus largement des personnes exposant les dispositifs dont ils sont les initiateurs ou auxquels ils participent.

Nombre de contributions appellent de leur vœu un « *nouveau dialogue* » entre les élus et les citoyens, seul moyen selon eux de surmonter la défiance qui existe aujourd'hui. En effet, l'élévation du niveau de formation et d'information des individus oblige à **repenser la participation des citoyens**, qui doivent s'affirmer aussi dans l'intervalle qui sépare les scrutins. Pour une internaute « *les dirigeants ne peuvent plus considérer les citoyens comme ils le faisaient il y a 20 ans. Le peuple est davantage informé. Il y a donc lieu de tenir compte davantage de ses réflexions* ».

Les contributeurs se montrent d'ailleurs enthousiastes quant aux fruits de ce nouveau dialogue : « *les usagers ont des idées, des compétences et des moyens complémentaires pour organiser et gérer des services publics efficaces. Les entrepreneurs et les associations sont force d'innovation pour le développement durable des territoires. Les citoyens sont en mesure d'analyser et de prendre des décisions pour l'intérêt général. Décloisonnons et dialoguons !* ».

De façon plus concrète, un certain nombre de contributeurs s'expriment en faveur de **l'extension du droit de pétition et d'un recours plus affirmé aux outils de la démocratie directe**. Plusieurs prônent notamment le référendum d'initiative populaire, qui serait déclenché automatiquement à partir d'un seuil de mobilisation des citoyens et en

faisant parfois référence au modèle suisse examiné par la mission d'information lors de son déplacement du 16 mars 2017. Certains contributeurs expriment également le souhait de participer à l'élaboration de la loi. D'autres proposent un meilleur contrôle des représentants par les électeurs, notamment par le biais du mandat impératif, du tirage au sort et de procédures de révocation.

Environ un quart des contributeurs plaident en faveur d'**un droit d'interpellation des élus locaux**. Il est notamment affirmé que *« les citoyens devraient aussi, dans le cadre d'assemblées générales, pouvoir soumettre des projets et des propositions qui seraient ensuite débattues et éventuellement soumises au Conseil municipal »*.

Enfin, plusieurs expriment leur soutien à l'ouverture des données publiques (*open data*), processus dans lequel ils voient l'amorce de nouvelles relations entre l'État et les citoyens.

2. Une certaine déception vis-à-vis des dispositifs de la démocratie participative

Les citoyens et organismes qui se sont exprimés sur le site de la mission **connaissent les instances de la démocratie participative** existant principalement au niveau local, notamment les conseils de quartier, les conseils de développement et les conseils citoyens, mais ils les jugent *« insuffisantes »*, dans leur portée comme dans leur fonctionnement.

Beaucoup d'entre eux soulignent **l'inutilité des démarches participatives engagées** : *« les avis exprimés dans les consultations publiques sont trop peu pris en compte voire pas du tout »*, note ainsi un contributeur. Ils déplorent le caractère chronophage des réunions organisées, qu'ils mettent en regard des résultats très modestes obtenus. Pour eux, par conséquent, *« la démocratie participative actuelle se réduit trop à des gadgets, et à des prises de décisions insignifiantes ou biaisées par le système médiatique »*.

Certains contributeurs imputent cette situation aux **réticences des élus**, qui se méfieraient de la démocratie participative, voire l'instrumentaliseraient à des fins de communication.

D'autres **soulignent les faiblesses intrinsèques des procédures participatives**, notamment leur succès limité parmi les citoyens, la faible représentativité sociale des participants et l'insuffisante formation technique des citoyens qui s'expriment : *« cela aboutit exclusivement à faire décider une infime minorité agissante et non-représentative, dont une grande partie n'est pas documentée, faute de temps, de moyens (même intellectuels), ou d'envie de le faire. Les résultats sont ceux que l'on peut obtenir avec les simples effets d'annonce : d'autres prennent les décisions souvent pré-orientées en s'abritant derrière une consultation en trompe l'œil. Pourtant l'intention initiale, le "concept", est bon. Mais la pratique... »*.

De même, pour cet autre contributeur, qui s'exprime à propos des conseils de développement, « *la multiplicité des instances de participation crée un risque de lassitude chez les citoyens par manque d'informations sur le périmètre d'actions et les objectifs de chaque instance* ».

Aussi, beaucoup de participants à l'espace participatif réclament **un effort d'éducation à la participation**. L'un d'eux évoque « *une double sensibilisation des élus et des citoyens* ». D'autres parlent de « *pédagogie* » ou de « *formation* » et en appellent au rôle de l'école.

Dans ce contexte, **les propositions qui viseraient à renforcer les conseils participatifs sont parfois attendues avec un certain scepticisme**. « *Attention à ne pas rajouter des étages participatifs au mille-feuilles des collectivités territoriales* », conseille ainsi un internaute.

3. La conscience des limites du numérique, qui peut apporter beaucoup, mais qui ne suffit pas à lui seul à revitaliser la démocratie

Un grand nombre de contributions révèlent **une claire conscience du potentiel démocratique des nouveaux outils numériques** qui se répandent dans la société. Un internaute note ainsi que « *le développement de l'informatique et d'internet a accéléré et amplifié nos capacités d'accès et de partage de l'information, sous toutes ses formes, et offre des possibilités inédites en termes de travail collaboratif et de participation citoyenne aux débats publics, notamment de manière institutionnalisée* ». Les gains de temps et d'énergie permis par les nouveaux moyens de communication sont également souvent mis en avant.

Beaucoup envisagent donc d'avoir recours à ces outils ou, plus largement, aux *civic techs*, afin de **recueillir l'avis des citoyens**, voire de **les associer à la décision publique**. Une telle évolution correspondrait, selon eux, à un processus de démocratisation de notre régime politique. Pour un contributeur, « *un projet simple serait de mettre en place une application gratuite disponible sur smartphone et mise à la disposition de tous les citoyens français à partir de 18 ans. Cette application permettrait aux députés, sénateurs et membres du gouvernement d'inscrire leurs propositions ou projets de loi* », qui seraient discutées, voire amendées en ligne par les citoyens.

D'autres estiment que ces outils numériques auraient plus de sens au niveau local : « *les projets de la commune pourraient aussi être soumis au vote des citoyens par voie électronique, qui permet de toucher un plus grand nombre de personnes et de les informer des projets pour leur commune* ». Ils permettraient, selon eux, de libérer le « *pouvoir d'agir* » des habitants et contribueraient ainsi au développement économique et social des territoires concernés.

Toutefois, les internautes qui se sont exprimés sur le site de la mission sont aussi conscients des **risques du numérique**, notamment s'agissant de la cristallisation des opinions et des éventuelles manipulations de l'information.

Certains craignent aussi qu'Internet ne favorise « l'émergence de *minorités agressives* ».

Au total, l'impression qui se dégage est celle d'une certaine prudence même si les contributeurs plaident pour une participation plus grande des citoyens à la prise de décision publique.

**ANNEXE XVI
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

I. AUDITIONS DE LA MISSION EN RÉUNION PLÉNIÈRE

Mardi 20 décembre 2016

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

Mercredi 11 janvier 2017

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)

Jeudi 19 janvier 2017

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

Mercredi 25 janvier 2017

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

Mercredi 1^{er} février 2017

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

Mardi 7 février 2017

M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le CEVIPOF)

Jeudi 9 février 2017

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

Mercredi 15 février 2017

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

Mardi 21 février 2017

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

Mercredi 22 février 2017

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), **MM. Bertrand Pancher**, député-maire de Bar-Le-Duc, et **Alexandre Touzet**, maire de Saint-Yon, représentant l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

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'Île-de-France

Jeudi 23 février 2017

M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », **M. Stéphane Vincent**, délégué général de « La 27^e région », **M. Cyril Lage**, fondateur de « Parlement & citoyens » et **MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot**, administrateurs de « Regards citoyens »

Mercredi 1^{er} mars 2017

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

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 de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et **M. Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P)

Mercredi 8 mars 2017

Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable, **M. Philippe Rogier**, sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques au Commissariat général 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 du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Mme Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, et **M. Philippe Martin**, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

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)

Mardi 28 mars 2017

Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement (FNE)

Mercredi 29 mars 2017

M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne et **Mme Mona Björklund**, chef de l'unité « Analyse d'impact » au sein de la direction « Réglementation intelligente et programme de travail » du secrétariat général de la Commission européenne

II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DU PRÉSIDENT, OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION

Jeudi 12 janvier 2017

M. Yves Sintomer, professeur de science politique à l'université Paris VIII

Mardi 17 janvier 2017

M. Alain Richard, sénateur, ancien ministre, président de la commission spécialisée du Conseil national de la transmission écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental ayant produit le rapport *Démocratie environnementale : débattre et décider*

Mercredi 25 janvier 2017

M. Yannick Barthe, sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Jeudi 26 janvier 2017

Mme Angèle Malâtre-Lansac, directrice adjointe de l'Institut Montaigne, et **M. Gilles-Laurent Rayssac**, fondateur et président du cabinet ResPublica, de conseil en stratégie et ingénierie de la concertation

Mercredi 1^{er} février 2017

M. Marc-Olivier Padis, directeur des études de Terra Nova

Jeudi 2 février 2017

M. Gérald Bronner, professeur de sociologie à l'université Paris Diderot

Mercredi 8 février 2017

M. Stéphane Marchand, délégué général du *think Tank* « Entreprise et Progrès »

M. Éric Alt, vice-président de l'association Anticor ; **M. Daniel Lebègue**, président, et **Mme Elsa Foucraut** de l'association Transparency International France

M. Dominique Cardon, sociologue, professeur à Sciences Po Paris (centre de recherche Médialab)

Mardi 21 février 2017

M. Jacques Barthélémy, avocat, co-auteur avec M. Gilbert Cette de l'ouvrage *Réformer le droit du travail* pour Terra Nova

M. Bertrand Martinot, économiste, et **M. Franck Morel**, avocat, auteurs de l'ouvrage *Un autre droit du travail est possible* en partenariat avec l'Institut Montaigne

Mardi 28 février 2017

M. Thomas Breda, chargé de recherche spécialisé en économie du travail au CNRS, **M. Marc Ferracci**, professeur de sciences économiques à l'université Panthéon-Assas, et **M. Xavier Timbeau**, directeur principal de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

M. Denis Bertel, directeur général en charge du secteur « Ville et transport » d'Artelia, **Mmes Déborah Rondet-Philipp**, directrice du département « Ingénierie environnementale et durable » et **Nadège Roy-Terrade**, juriste en droit de l'environnement, chez Systra, **Maître Laura Ceccarelli-Le Guen**, avocate chez DS Avocats, **Maîtres Thomas Courtel** et **Jean-Nicolas Clément**, avocats chez Gide Loyrette Nouel, et **Maître Michèle Raunet**, notaire de l'étude Cheuvreux

Jeudi 2 mars 2017

Maître Olivier Dutheillet de Lamothe, président de section honoraire au Conseil d'État et ancien membre du Conseil constitutionnel, associé au cabinet CMS bureau Francis Lefebvre

M. Luc Picot, directeur, et **Mme Marion Roth**, directrice adjointe du *think tank* « Décider ensemble »

Mardi 7 mars 2017

M. David Dion, chef de l'unité « Dialogue social européen » au sein de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne et **M. Stephan Schmid**, conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade d'Allemagne

Mme Isabelle Rivière, directrice des relations territoriales et des relations institutionnelles de la société du Grand Paris et **M. Christian Garcia**, directeur des relations territoriales de la Société du Grand Paris, responsable des zones Paris et Val-de-Marne

Mercredi 8 mars 2017

M. Jean-Claude Helin, professeur émérite de droit public à l'université de Nantes, **M. Gérard Monédiaire**, professeur de droit public à l'université de Limoges, et **M. Jacques Vernier**, président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) et auteur du rapport « *Moderniser l'évaluation environnementale* »

Mercredi 29 mars 2017

M. Anton'Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook France

M. Luc Bérille, secrétaire général, **M. Dominique Corona**, secrétaire national, et **Mme Vanessa Jereb**, secrétaire nationale, de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

MM. Paul-Henri Antonmattei, professeur de droit à l'université de Montpellier, et **Pascal Lokiec**, professeur de droit à l'université Paris Nanterre

Mardi 4 avril 2017

MM. Dominique Valck et **Yves Londechamp**, vice-présidents de la Coordination nationale des conseils de développement

Lundi 10 avril 2017

M. Yves Struillou, directeur général du travail et **Mme Claire Scotton**, adjointe au sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Mercredi 19 avril 2017

MM. Jean-Marie Boutin, directeur chargé des relations institutionnelles d'Accenture France, et **Hugues Tourel**, directeur exécutif stratégie d'Accenture France Benelux, **Mme Agnès Audier**, directrice associée en charge de l'activité secteur public chez The Boston Consulting Group, **MM. François Devif**, vice-président, et **Patrick Ferraris**, directeur général de Capgemini Consulting France

M. Jean-Marie Cotteret, professeur émérite à l'université Paris I Panthéon Sorbonne

III. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

La **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

Les **conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)**

Force ouvrière (FO)

La **Ligue de protection des oiseaux France**

Le syndicat mixte d'études « **Forum métropolitain du Grand Paris** »

Le collectif « **Le pacte civique** »

Maître Monique Boury, avocate et présidente du comité français ONG/ONU

ANNEXE XVII

PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Clamart (Hauts-de-Seine)

Mardi 7 mars 2017

Délégation

- M. Henri Cabanel, président
- M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur

Programme et personnes rencontrées

Visite du chantier de l'un des tronçons des nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express sur le site de la gare de Clamart (Hauts-de-Seine)

Entretien avec **M. Serge Kehyayan**, adjoint au maire de Clamart en charge de la gare du Grand Paris Express, des transports et des parkings, et **M. Pascal Vertanessian**, adjoint au maire de Vanves en charge des travaux, de l'urbanisme, de l'environnement et du développement durable

Entretien avec **M. Laurent Rostykus**, adjoint au directeur de projet, et **Mme Adélaïde Guary**, chargée de mission à la Société du Grand Paris

Entretien avec la **Mme Chantal Sorensen**, présidente de l'association des riverains de la gare de Clamart

Déplacement à Grenoble

Mardi 14 mars et mercredi 15 mars 2017

Délégation

- M. Henri Cabanel, président
- M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur
- Mme Corinne Bouchoux
- Mme Agnès Canayer

Programme et personnes rencontrées

❖ *Entretiens en préfecture*

Entretien avec **M. Lionel Beffre**, préfet, **Mme Violaine Desmaret**, secrétaire générale de la préfecture, **MM. Julien Mestrallet et Loïc Vidy**, de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Auvergne-Rhône-Alpes, **Mme Clémentine Bligny et M. Olivier Ladreyt**, de la direction départementale des territoires (DDT) de l'Isère

Entretien avec **M. Jean-Pierre Barbier**, député, président du conseil général de l'Isère, **M. Yannick Neuder**, président de la communauté de communes Bièvre Isère et **M. Maurice Vicat**, premier adjoint au maire de Roybon

Entretien avec **Mme Chantal Gehin**, présidente de la section Isère de la fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature (FRAPNA) et **M. Christan Brely**, président de la fédération pour la pêche et la protection du milieu aquatique de la Drôme

Entretien avec **Mme Sabine Girard**, conseillère municipale de Saillans (Drôme)

❖ *Entretien à la mairie*

Entretien avec **M. Eric Piolle**, maire, **M. Pascal Clouaire**, adjoint au maire chargé de la démocratie locale, **Mme Odile Barnola**, directrice de cabinet, **Mme Véronique Lejeune**, directrice de l'action territoriale, **Mmes Emilie Oddos et Marie-Pauline Rousseau**, direction vie institutionnelle, **Mme Marie-Laure Valcauda et M. Pierre-Loïc Chambon**, direction de la relation citoyenne

Déplacement en Haute-Savoie

Mercredi 15 mars 2017

Délégation

- M. Henri Cabanel, président
- M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur
- Mme Corinne Bouchoux
- Mme Agnès Canayer
- Mme Corinne Féret
- M. Cyril Pellevat

Programme et personnes rencontrées

❖ *Entretiens en préfecture*

Entretien avec **M. Pierre Lambert**, préfet, **M. Denis Duvernay**, vice-président du conseil départemental de Haute-Savoie, **M. Guillaume Douhères**, secrétaire général de la préfecture, **Mme Aurélie Lebourgeois**, directrice de cabinet du préfet

Entretien avec **Mme Evelyne Guyon**, sous-préfète de Thonon-les-Bains, **Mme Isabelle Nuti**, directrice adjointe, et **M. Laurent Kompf**, chef du service prospective et connaissance des territoires de la direction départementale des territoires (DDT) de Haute-Savoie, en présence de **M. Loïc Hervé**, sénateur

❖ *Entretien en gare d'Annemasse*

Entretien avec **Mme Virginie Duby-Muller**, députée, **M. Jean-Marc Bassaget**, sous-préfet de Saint-Julien-en-Genevois, **Mme Estelle Bouchet** et **M. Raymond Bardet**, conseillers départementaux de Haute-Savoie, **M. Michel Boucher**, premier adjoint au maire d'Annemasse, **MM. Damien Caraboeuf** et **Jean-Dominique Lasserre**, SNCF réseau

Déplacement à Genève (Suisse)

Jeudi 16 mars 2017

Délégation

- M. Henri Cabanel, président
- M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur
- Mme Corinne Bouchoux
- Mme Corinne Féret
- M. Cyril Pellevat

Programme et personnes rencontrées

❖ *Entretiens dans les locaux du consulat de France en Suisse*

Entretien avec **M. Olivier Mauvisseau**, consul général, et **M. Jean-Charles Bou**, consul général adjoint

Entretien avec **M. Jean-Marc Guinchard**, président du Grand Conseil de la République et du canton de Genève, **MM. Michel Hottelier et Thierry Tanquerel**, professeurs de droit public à l'université de Genève

❖ *Entretiens dans les locaux de la République et du canton de Genève*

Entretien avec **M. Luc Barthassat**, conseiller d'Etat chargé du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture de la République et du canton de Genève, et **M. Marceau Schroeter**, du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture

❖ *Visite de chantier*

Visite du chantier de la future gare des Eaux-Vives à Genève en présence de **Mme Magalie Melly**, responsable de communication de la ligne ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA)

Déplacement à Copenhague (Danemark)

Jeudi 30 et vendredi 31 mars 2017

Délégation

- M. Henri Cabanel, président
- M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur
- M. Michel Raison
- M. Bernard Vera

Programme et personnes rencontrées

❖ *Entretiens dans les locaux de l'ambassade de France au Danemark*

Entretien avec **M. François Zimeray**, ambassadeur de France au Danemark

Entretien avec **M. Sébastien Bliaut**, directeur « Europe du nord » de Vinci Construction Grands Projets, membre du groupement *Femern Link Contractors* qui construit le tunnel immergé *Femern* entre le Danemark et l'Allemagne

❖ *Entretien à l'université Roskilde*

Entretien avec **Mme Eva Sørensen**, professeur de science politique

❖ *Entretien dans les locaux de la Dansk Industri*

Entretien avec **M. Steen Nielsen**, directeur et responsable de la politique du travail et des salaires au sein de *Dansk Industri* (organisation patronale)

❖ *Entretien sur le chantier des travaux de réhabilitation du quartier Nordhavnsvøj*

Entretien avec **Mme Anne Kongsted**, en charge de la réhabilitation du quartier *Nordhavnvej*

❖ *Entretien dans les locaux de la Danish board of technology foundation*

Entretien avec **MM. Lars Klüver**, directeur, et **Bjørn Bedsted**, directeur adjoint de la *Danish board of technology foundation* (fondation qui mène de nombreuses consultations et autres procédures de participation de citoyens)

❖ *Entretien dans les locaux de Landsorganisationen i Danmark (LO)*

Entretien avec **M. Mads Busck**, conseiller politique « marché du travail » au sein de la confédération danoise des syndicats *Landsorganisationen i Danmark (LO)* (organisation syndicale)

❖ *Entretien dans les locaux de la société Metroselskabet*

Entretien avec **Mme Hanne Tærsebøl Schmidt**, chef d'unité en charge des relations avec les clients et les riverains au sein de la société *Metroselskabet* (qui gère le métro existant et pilote la construction des nouvelles lignes en cours)

❖ *Entretien au Folketing (Parlement danois)*

Entretien avec **M. Rasmus Nordqvist**, député du parti Alternative