

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Séances du jeudi 3 février 2022

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER
MINISTRE** Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 1461

2^e séance 1495

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

145^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 3 février 2022

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER
MINISTRE** Direction de l'information
légale et administrative
*Liberté
Égalité
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. HUGUES RENSON

1. Meilleure lisibilité du droit (p. 1463)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1463)

2. Actionnariat salarié et transmission d'entreprise (p. 1463)

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1463)

Article 2 (p. 1463)

Amendement n° 1

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté

M. Patrick Mignola, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1463)

3. Représentation plus juste des Français à l'Assemblée nationale (p. 1463)

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1463)

Mme Isabelle Florennes

M. Gérard Leseul

M. Christophe Euzet

M. Jean-Christophe Lagarde

M. Bertrand Pancher

M. Loïc Prud'homme

M. Stéphane Peu

M. Jean-Michel Mis

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (p. 1471)

4. Création du conseiller territorial (p. 1471)

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1471)

M. Philippe Vigier

M. Hervé Saulignac

M. Christophe Euzet

M. Christophe Naegelen

M. Bertrand Pancher

M. Loïc Prud'homme

M. Stéphane Peu

M. Didier Paris

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (p. 1478)

Suspension et reprise de la séance (p. 1478)

5. Développement de la participation citoyenne (p. 1478)

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1478)

M. Sylvain Waserman

M. Christophe Euzet

M. Pascal Brindeau

M. Bertrand Pancher

M. Loïc Prud'homme

M. Stéphane Peu

Mme Nicole Dubré-Chirat

M. Marc Fesneau, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (p. 1486)

6. Parité dans le bloc communal (p. 1486)

PRÉSENTATION (p. 1486)

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Marc Fesneau, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1489)

M. Erwan Balanant

Mme Marie-George Buffet

M. Christophe Euzet

M. Pascal Brindeau

M. Jean-Félix Acquaviva

M. Loïc Prud'homme

7. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 1494)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. HUGUES RENSON

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures.)

1

MEILLEURE LISIBILITÉ DU DROIT

Procédure d'examen simplifiée

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit (n^{os} 4221, 4964).

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Ce texte n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.) (Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)

2

ACTIONNARIAT SALARIÉ ET TRANSMISSION D'ENTREPRISE

Procédure d'examen simplifiée

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, de la proposition de loi de MM. Patrick Mignola, Erwan Balanant, Mme Géraldine Bannier et plusieurs de leurs collègues visant à mieux allier l'actionnariat salarié et la transmission d'entreprise (n^{os} 4850, 4965).

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. En application de l'article 107 du règlement, je n'appellerai que les amendements et les articles auxquels ces amendements se rapportent.

Article 2

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de la citoyenneté, pour soutenir l'amendement n^o 1, tendant à supprimer l'article 2.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté. Cet amendement vise à lever le gage de la proposition de loi, objet de l'article 2.

M. le président. La parole est à M. Patrick Mignola, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour donner l'avis de la commission.

M. Patrick Mignola, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Je remercie le Gouvernement de lever le gage. Cependant, je tiens à rassurer l'ensemble de nos collègues : ces dispositions ne coûteront rien à l'État car l'objectif de la proposition de loi est de faciliter la transmission d'entreprises, ce qui entraîne des richesses, de l'emploi et, par voie de conséquence, des ressources fiscales.

En application de l'article 88 du règlement, la commission des finances s'est réunie ce matin. Elle a voté à l'unanimité en faveur de cet amendement.

(L'amendement n^o 1 est adopté ; en conséquence, l'article 2 est supprimé.)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

3

REPRÉSENTATION PLUS JUSTE DES FRANÇAIS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution pour une représentation plus juste des Français à l'Assemblée nationale (n^{os} 4872).

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Isabelle Florennes.

Mme Isabelle Florennes. Vous l'aurez compris, au vu de l'ordre du jour de la journée d'initiative parlementaire du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés, nous sommes – comme notre nom l'indique – profondément convaincus que la démocratie est l'un de nos biens les plus précieux et que nous devons œuvrer en permanence afin de la conserver et de la faire prospérer.

Nous avons donc souhaité faire de cette journée un espace de débat apaisé, à l'image de la démocratie que nous appelons de nos vœux, autour de quelques sujets qui nous semblent centraux pour le fonctionnement de nos institutions et pour la lutte contre la défiance envers le monde politique. Nous aborderons des sujets qui ne font l'unanimité ni dans notre assemblée, ni au sein de chaque groupe. Mais ne soyons pas effrayés : de nos débats peuvent naître des consensus ; c'est ce à quoi nous sommes attachés.

Tel est l'objectif dans lequel s'inscrit la proposition de résolution que je vous présente au nom de mon groupe.

C'est un fait, notre pays connaît une crise de sa représentation. En 2013, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, expliquait que, « en matière politique, représenter peut signifier trois choses » : tout d'abord, « tenir lieu de », c'est-à-dire se substituer à celui que l'on représente, puisqu'il n'existe pas de mandat impératif ; ensuite, « ressembler », c'est-à-dire être représentatif de la réalité du pays ; enfin, « être le porte-parole de ». Ce dernier sens est sans doute de plus en plus prégnant.

Le 3 juillet 2017, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le président Emmanuel Macron avait marqué sa volonté de voir la démocratie française renouer « avec la variété du réel, avec la diversité de [la] société française » qui est le souffle profond de la vitalité démocratique de notre pays.

Si la « réalité [...] plurielle » de la France est entrée, dans une large mesure, à l'Assemblée nationale en 2017, cette évolution est cependant inachevée. C'est pourquoi j'ai déposé avec mon groupe cette proposition de résolution pour une plus juste représentation des Français à l'Assemblée nationale.

Nous souhaitons proposer des solutions pertinentes pour relever ce défi dont l'enjeu est important, car il y va de toute la chaîne de légitimité de notre démocratie représentative. Ce n'est pas rien ! Cette évolution essentielle est la condition pour que le Parlement et les parlementaires retrouvent leur juste place : celle d'une institution vécue comme l'émanation véritable de la nation, centrale dans l'organisation politique de l'État et constituant un élément fort dans la reconquête de la participation citoyenne.

Cela passe notamment par une réforme du mode de scrutin.

Sous la V^e République, le mode de scrutin qui domine est le scrutin uninominal à deux tours pour les élections nationales. Cette domination a cependant été fissurée par des tentatives pour instaurer une dynamique de proportionnalisation des scrutins nationaux. La première était issue de la volonté du président Valéry Giscard d'Estaing de réorganiser la vie politique française, à l'occasion de la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979. La deuxième tentative a eu lieu lors des élections législatives de 1986, mais sa crédibilité a été entachée par la tactique politique qui a présidé à sa mise en œuvre.

Après ces tentatives, le retour à une logique de verrouillage de la vie politique française s'est donc naturellement imposé. Toutefois, comme l'a si bien dit Jean-Louis Bourlanges, ce

mode de scrutin fait « des élections législatives la réplique, au sens sismique du terme, de l'élection présidentielle [...]. C'est évidemment très malsain ». C'est également injuste. En effet, n'est-ce pas une injustice criante que de voir des courants politiques traverser de façon assez puissante et relativement pérenne notre pays, sans que cela n'ait de traduction concrète aux élections législatives, donc dans notre hémicycle ? C'est en partie de là que vient le désintérêt de nos concitoyens pour l'action parlementaire que nous constatons année après année. Ainsi, le taux d'abstention s'accroît tandis que le désintérêt des Français à l'égard de leur député augmente continûment. Or, si « le Parlement est contesté », c'est parce que, comme a pu le dire François Bayrou, « sa composition est trop éloignée de la réalité du pays ».

Et si le Parlement est contesté, je vous laisse imaginer la suite, mes chers collègues ! Ce problème touche à la légitimité de notre action : celle des lois que nous élaborons dans cet hémicycle, celle du contrôle que nous devons exercer en permanence au nom de nos concitoyens et dont nous devons pouvoir leur rendre compte. C'est pour cette légitimité que nous devons nous battre et renforcer le Parlement.

Cet objectif d'une meilleure représentativité des Français au sein de notre institution peut être atteint avec l'instauration d'un scrutin proportionnel. On peut envisager de fixer un seuil à 5 % des voix afin de mettre en œuvre cette évolution attendue par nos concitoyens. En effet, cette idée est de plus en plus partagée par les Français, comme nous avons pu le mesurer notamment à l'occasion du grand débat.

Au demeurant, les craintes formulées par les détracteurs d'une telle évolution semblent dépassées. Tout d'abord, il est largement infondé de craindre une instabilité politique et gouvernementale, comme celle que la France a connue sous les républiques précédentes. C'est ce qu'a conclu un groupe de travail sur l'avenir des institutions organisé par l'Assemblée nationale en 2015, qui rappelle que cette instabilité n'était pas la conséquence du mode de scrutin à la proportionnelle. Ce rapport souligne, de plus, que de nombreux pays ont adopté ce mode de scrutin, parfois intégral, sans en souffrir. De fait, dans les pays voisins qui ont choisi la proportionnelle, notamment l'Allemagne, la construction de majorités larges et de projets contribue à rendre plus robuste l'architecture institutionnelle.

On avance également la crainte d'une perte d'influence du Président de la République par rapport à son Premier ministre. Il est peu probable que cela se produise au regard de ce que prévoit notre Constitution qui, sur le fond et sur la forme, fait du chef de l'État le plus important des pouvoirs publics, mais aussi au regard de la pratique présidentielle depuis le général de Gaulle.

Si l'instauration d'une dose de proportionnelle, que nous préconisons depuis longtemps – nous avons déposé une proposition de loi sur ce sujet il y a un an –, est un souhait de plus en plus partagé par nos concitoyens, c'est aussi parce qu'elle apporterait une légitimité indéniable aux candidats élus et, ainsi, à notre assemblée. Cette évolution répond aussi à une demande de réinvestissement du champ politique par les citoyens. Loin d'être déconsidéré, l'engagement, politique en particulier, semble plus que jamais une valeur centrale de cohésion pour de nombreux Français, notamment parmi les plus jeunes. Or cet engagement ne se traduit plus, désormais, dans la participation les jours de scrutin. Nul ne peut s'en satisfaire.

Faire évoluer notre mode de scrutin serait un gage fort pour une réappropriation de l'espace civique par les citoyens. L'opinion publique y est prête depuis longtemps et les forces

politiques ont largement fait leur mue en la matière. Il s'agit en outre d'un engagement pris élection après élection par les exécutifs successifs sans que jamais cette réforme n'ait pu aboutir. C'est pourtant une mesure de justice par rapport au principe de l'idéal démocratique.

C'est pourquoi, à travers notre proposition de résolution, nous invitons le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives pour le rendre davantage représentatif des préférences partisanes de chaque électeur.

L'ensemble du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés serait heureux que vous souteniez notre démarche en adoptant cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. La proposition de résolution que nous examinons vise à affirmer la nécessité d'une représentation plus juste des Français à l'Assemblée nationale. Il serait difficile de ne pas être en plein accord avec cet objectif ainsi formulé. Comme c'est souvent le cas, singulièrement en matière de mode de scrutin, le diable se niche dans les détails. Et la formulation de la résolution est particulièrement floue puisqu'il s'agit d'« invite[r] le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives pour le rendre davantage représentatif des préférences partisanes de chaque électeur ».

En revanche, l'exposé des motifs, plus précis, évoque « l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel avec [...] un seuil de représentation fixé à 5 % ». Toutefois, une telle indication nous laisse encore dans le flou. Au fond, cette proposition de résolution nous en dit peu sur la réforme souhaitée : des circonscriptions seraient-elles maintenues ? Si oui, sur quelle base s'opérerait le redécoupage ? Le scrutin proportionnel serait-il à la plus forte moyenne ou aux plus forts restes ? Enfin et surtout, puisqu'il est question de la représentation des citoyens, cette réforme serait-elle, oui ou non, accompagnée d'une autre visant à diminuer le nombre de parlementaires ?

Cette question n'est pas anodine dès lors que cette proposition de résolution, déposée par un groupe parlementaire qui soutient le Gouvernement, s'inscrit dans le cadre de la législature qui a vu l'échec de la réforme institutionnelle de 2018 : il nous semble incompatible de vouloir assurer une meilleure représentation des Français à l'Assemblée nationale en diminuant le nombre des représentants de la nation. Si le groupe Socialistes et apparentés s'est toujours montré ouvert aux évolutions du mode de scrutin, notamment par l'introduction d'une dose de proportionnelle, il a maintes fois exprimé son opposition à toute réforme visant à diminuer le nombre de députés, ce qui affecterait sérieusement la représentation politique de la population. Voilà à tout le moins un point qui mériterait d'être éclairci avant que nous puissions voter en faveur d'une telle proposition de résolution.

En dehors de ces zones d'ombre, ce texte procède à des comparaisons approximatives. La comparaison avec l'Allemagne en offre un bon exemple puisque les élus du Bundestag ne sont pas désignés dans le cadre d'un mode de scrutin proportionnel, mais d'un mode de scrutin mixte qui combine scrutin majoritaire à un tour et scrutin proportionnel. La répartition des sièges à ce dernier titre n'est ouverte qu'aux seules formations ayant recueilli au moins 5 % des voix ou bien ayant réussi à faire élire au moins

trois députés dans le cadre du scrutin majoritaire. La comparaison avec l'Allemagne ne fonctionne pas pour démontrer l'efficacité et la justice du mode de scrutin que vous défendez.

L'instauration d'un mode de scrutin proportionnel avec un seuil de 5 % serait à cet égard bien plus proche du système espagnol, dont le seuil à 3 % est renforcé dans ses effets majoritaires par des circonscriptions régionales et une répartition à la plus forte moyenne. C'est sous l'empire d'un tel scrutin que furent organisées, en 1986, les premières élections législatives à la proportionnelle dans l'histoire de la V^e République.

Enfin, ce texte se fonde sur l'idée reçue selon laquelle le scrutin proportionnel serait par essence plus démocratique que le scrutin majoritaire. Il suffit pourtant d'observer tous les pays qui pratiquent ce mode de scrutin pour constater que tel est loin d'être le cas. Israël nous en offre encore une triste illustration : il aura fallu trois scrutins législatifs depuis avril 2019 pour que ce pays dispose d'un gouvernement, finalement constitué en mai 2020, au terme, donc, de 500 jours de campagne.

Organisé sur un seul tour, le mode de scrutin proportionnel provoque un éclatement de la représentation sans pour autant renforcer la représentativité des élus. Le mode de scrutin proportionnel fonctionnant par liste, ce sont les cadres des partis qui s'y trouvent privilégiés, au détriment des élus de terrain disposant d'une légitimité dans leur circonscription. En outre et surtout, l'éclatement de la représentation est loin de faire le jeu des citoyens, qui n'ont aucun mot à dire sur les coalitions formées après les élections. À l'inverse, le second tour d'un scrutin majoritaire permet aux citoyens d'arbitrer les alliances entre différentes formations politiques. Cela mérite en effet d'être relevé : le scrutin majoritaire à deux tours favorise les partis politiques qui sont capables de s'allier les uns avec les autres. Cette forme de prime à ceux qui sont capables de former des alliances n'a rien d'incongru dans un système démocratique, bien au contraire.

Dans tous les cas, la réappropriation de l'espace civique par les citoyens passe aussi par un renforcement de l'action du Parlement, tant dans la construction législative que dans sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

Si le groupe Socialistes et apparentés soutient sans réserve l'objectif visé par ce texte d'une meilleure représentation des citoyens, nous ne pensons pas que la solution ici proposée soit la plus adéquate pour l'atteindre. L'introduction d'une dose de proportionnelle est une solution qui apparaît *a priori* plus démocratique, mais il faudrait dans tous les cas savoir si cette réforme s'accompagnerait d'autres mesures, comme celle de la réduction du nombre de parlementaires, ou encore d'autres mesures relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale.

Devant un tel flou, nous préférons nous abstenir.

M. le président. La parole est à M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Je commence par adresser toute ma gratitude à nos collègues et amis du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés, qui nous donnent l'occasion d'échanger ce matin sur ce sujet si important et si intéressant.

La question démocratique est majeure aux yeux du groupe Agir ensemble, et la crise de la représentation n'est pas une illusion mais bien une réalité de notre monde ; elle a de multiples dimensions, de multiples sens. Dans cette démocratie qui se regarde et se commente en continu et en direct et qui ne parvient plus à s'apaiser, essayer de trouver des remèdes à nos difficultés est louable.

La première des propositions que nous soumet le groupe Dem aujourd'hui porte sur le mode de scrutin. C'est une question centrale, sur laquelle il n'y a pas de consensus, et qui divise aussi le groupe Agir ensemble, qui n'a pas trouvé de position unanime.

Le mode de scrutin de nos élections législatives, uninominal majoritaire à deux tours, a des avantages que l'on ne peut pas nier : il dégage des majorités claires et cohérentes, et impose à l'offre politique un effort de lisibilité, puisqu'elle est obligée de se structurer en amont des élections. Il assure donc stabilité et efficacité.

On ne peut pas nier non plus que ce système écrase les petites formations et diminue l'éventail de l'offre politique proposée à nos concitoyens, qui se reconnaissent parfois difficilement dans la configuration de l'assemblée dont nous occupons aujourd'hui les bancs.

Le scrutin proportionnel apparaît dès lors souvent comme une panacée : il représente bien mieux les différentes sensibilités puisque, avec une douzaine de pour cent des voix, on obtient – suivant les modalités pratiques retenues, répartition au plus fort reste ou à la plus forte moyenne – une douzaine de pour cent des sièges.

Il présente néanmoins des inconvénients, à commencer par l'émiettement de l'offre politique : pourquoi se structurer en amont si l'on obtient des sièges en se présentant en petite formation indépendante ? Dès lors, certains craignent une fragilisation des majorités, même si je rejoins Isabelle Florennes sur ce point : dans le système rationalisé qui est le nôtre, les difficultés sont bien moindres que celles que nous avons connues sous la III^e ou la IV^e République. Enfin, dans un scrutin proportionnel, les listes sont construites par les appareils politiques, et les citoyens sont appelés à se prononcer non pas sur des personnes, mais sur des listes dont ils n'ont choisi ni les membres, ni l'ordre dans lequel ils y apparaissent.

Le scrutin proportionnel existe sous différentes formes – proportionnelle intégrale ou dose de proportionnelle, notamment. L'essentiel est à mon sens d'ouvrir le débat, de lancer une réflexion qui mette sur la table tous les éléments de nature à nourrir des échanges fertiles.

Je suggère une piste de réflexion personnelle : nous pourrions nous inspirer du système allemand, qui mêle système majoritaire et système proportionnel. Il cumule les avantages des deux sans en additionner les inconvénients : il permet de dégager des majorités sans empêcher que les petites formations ne soient représentées. Cette piste mérite à mon sens d'être explorée, comme je l'avais déjà fait valoir lors de la mission flash que j'avais menée au côté d'Olivier Marleix, avec l'aide précieuse de notre collègue mathématicien Cédric Villani.

Il y a donc, à mon sens, matière à débat. Mais je m'inquiète d'assister à un débat dont le champ serait restreint. On ne peut pas, bien sûr, tout régler par une proposition de résolution. Cependant certaines questions méritent d'être évoquées.

Ainsi, on réduit souvent la question de la représentation à celle de l'Assemblée nationale, alors qu'elle est non seulement posée au Sénat, mais aussi aux collectivités territoriales, aux régions, aux départements ou aux communes, toutes strates de la représentation systématiquement tenues à l'écart du débat.

On pourrait également parler de la représentation horizontale, celle des catégories socioprofessionnelles qui composent les mouvements politiques. Peut-être y a-t-il là une réflexion

à mener sur la composition du Conseil économique, social et environnemental, voire sur la perspective de création d'une troisième chambre.

Il faudra encore évoquer les questions de participation citoyenne, mais le groupe Dem nous fait le plaisir d'y revenir dans la journée.

Je soutiens donc cette proposition de résolution.

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je veux en premier lieu remercier Patrick Mignola et l'ensemble du groupe Dem d'avoir inscrit à l'ordre du jour cette proposition de résolution : nous avons bien cru qu'il ne serait jamais question dans cet hémicycle, au cours de cette législature, de scrutin proportionnel. Il avait pourtant fait l'objet d'une promesse du Président de la République : elle a été abandonnée, et l'échec de la révision constitutionnelle de 2018 n'est rien d'autre qu'un prétexte, puisqu'une telle révision n'était pas nécessaire pour instaurer une forme de proportionnelle.

C'est donc une promesse trahie du président Macron – au de plus.

Ce débat me permet de revenir sur plusieurs idées fausses et sur le constat que nous devons dresser ensemble de l'état de la représentation politique en France.

La première chose à dire, c'est que ce constat est triste : on parle souvent de crise de la représentation ; en réalité, cette représentation est faussée par un système qui ne vise pas à représenter le peuple français, mais à dégager une majorité au service de l'exécutif. C'est l'équilibre trouvé dans la V^e République, dont je pense qu'il est de plus en plus déséquilibré.

Il est vrai qu'avec 32 % des voix, la majorité actuelle a obtenu près de 350 députés ; il est vrai que le Rassemblement national, avec 13 % des voix, en a 8, quand La France insoumise, avec 11 %, en a 17. Voilà qui peut éloigner nos concitoyens des urnes, quand ils ne se reconnaissent pas dans la question binaire de la V^e République : suis-je pour ou contre le Président de la République ? Voilà qui lamine les nuances qui existent chez nos concitoyens, mais que l'on retrouve très peu dans les débats de notre hémicycle.

Il est d'ailleurs paradoxal que l'on évoque souvent la nécessité de reconnaître le vote blanc, c'est-à-dire le vote de gens qui voudraient voter mais qui ont l'impression de ne pas être entendus, mais que l'on parle très peu de ceux qui ne voudraient pas voter blanc, mais qui savent que même s'ils votent, ils ne seront pas représentés sur ces bancs, et qu'ils n'auront pas de porte-parole dans cet hémicycle.

Le mécanisme électoral de la V^e République, avec le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, aboutit en réalité à l'effacement du Parlement et à la toute-puissance de l'exécutif. Une fois la majorité acquise, le Président de la République qui est déjà, de tous les chefs d'État occidentaux, celui qui concentre entre ses mains les pouvoirs les plus étendus et qui a en face de lui le moins de contre-pouvoirs, n'a plus de contre-pouvoir parlementaire face à lui : l'Assemblée, quelles qu'aient été les majorités au cours du temps, fait toujours ce que veut le Président.

Combien de fois au cours de la V^e République l'Assemblée nationale s'est-elle opposée à la volonté de l'exécutif lorsqu'il s'égare ? Quasiment jamais.

Ce déséquilibre accentué à la fois la faiblesse de notre gouvernance et l'éloignement de nos concitoyens des urnes lorsqu'ils doivent élire leurs représentants nationaux.

Je veux combattre une autre idée fautive, celle de l'instabilité. Isabelle Florennes l'a d'ailleurs très bien fait avant moi. Les pays qui ont instauré la proportionnelle ne sont pas plus instables que le nôtre; ils arrivent simplement à trouver ce qui est considéré comme une grossièreté en France alors que c'est la noblesse de la politique: des coalitions, des additions d'idées, des compromis, qui permettent d'avancer et souvent de faire partager plus largement par les citoyens les politiques qui sont conduites.

Nous sommes le pays où, je le répète, le chef de l'État concentre le plus de pouvoirs entre ses mains, avec des contre-pouvoirs quasiment inexistantes; et nous sommes pourtant le pays qui se réforme et se transforme le moins, quand les autres – parce qu'ils sont obligés de trouver des compromis entre différentes forces politiques – se réforment davantage et de façon plus durable. Le paradoxe de la toute-puissance du chef de l'État et de l'impuissance de la réforme devrait interpeller bien au-delà du groupe Dem – nous avons cette interrogation en partage, je le sais –, et bien au-delà de cet hémicycle.

Un mode de scrutin doit, de notre point de vue, avoir trois vertus: représenter le plus justement possible les opinions qui traversent la vie politique; maintenir un ancrage territorial, et c'est en cela que ce que propose le groupe Dem ne me paraît pas satisfaisant, mais il y a vingt façons de faire de la proportionnelle – donc le sujet n'est pas dans le détail, si je puis me permettre; dégager une majorité relative.

J'observe d'ailleurs que toutes les élections qui se tiennent en France, hormis les législatives et les départementales, se tiennent au scrutin proportionnel. Et on nous dit qu'il empêche de gouverner! Cela a été vrai pour les régions, mais l'on a modifié le mode de scrutin et les modalités de renversement d'une majorité régionale, et alors qu'il n'y a pas de majorité absolue dans la plupart des régions, elles sont gouvernées, elles fonctionnent. Ce n'est donc pas le mode de scrutin qui détermine exclusivement la majorité – à moins de soumettre entièrement celle-ci au chef de l'État, phénomène qui s'est encore aggravé avec le quinquennat – mais l'équilibre des pouvoirs. Celui-ci peut être trouvé ailleurs que dans le mode de représentation, mais le mode de représentation ne peut pas être trouvé hors du mode d'élection.

Voilà l'équilibre que nous devrions rechercher lors de la prochaine législature, étant entendu que le Gouvernement a décidé de ne pas s'en préoccuper au cours de celle-ci. Cet équilibre nous permettrait de mieux représenter, de former des coalitions, de trouver des compromis, donc de réformer notre pays beaucoup plus profondément en rassemblant largement.

Tous les chefs de l'État qui se sont succédé ont eu la chance – mais c'est une malchance pour notre pays – de pouvoir gouverner en n'écoutant qu'eux-mêmes et en négligeant tous les autres acteurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

M. le président. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. L'instauration d'une dose de proportionnelle aux élections législatives était un engagement formel du Président de la République. Cet engagement était au cœur de l'accord entre le Mouvement démocrate (MODEM), qui défend historiquement ce sujet, et La République en marche, sachant que le groupe MODEM

est censé être un groupe charnière de la majorité et nous semblait avoir fait du respect de cet engagement une condition de son soutien.

Où en sommes-nous cinq ans plus tard? Nous débattons d'une proposition de résolution non contraignante, qui « invite le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives pour le rendre davantage représentatif des préférences partisanes de chaque électeur ».

Après cinq années au pouvoir en disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le texte, je le répète, « invite le Gouvernement à conduire une réflexion », et ce à deux mois de l'élection présidentielle. Cette proposition de résolution n'est donc rien de moins que la démonstration d'une impuissance à peser sur la majorité et le Gouvernement. Vous n'avez même pas osé déposer une proposition de loi! (*Exclamations sur les bancs du groupe Dem.*)

M. Bruno Millienne. Aucune chance que vous soyez applaudi, monsieur Pancher!

M. Bertrand Pancher. Par ailleurs, cette proposition de résolution ne fait aucune proposition concrète sur les modalités de réforme du scrutin. Seul l'exposé des motifs du texte nous laisse comprendre qu'il porte vaguement sur la proportionnelle. Mais parle-t-on d'une dose de proportionnelle – si oui à quel niveau la fixer: 10, 20 ou 50 %? – ou envisage-t-on une proportionnelle intégrale? S'agirait-il d'une proportionnelle avec des listes nationales, des listes régionales ou des listes départementales? Et ces listes devraient-elles être paritaires? Bref, comment le groupe Libertés et territoires pourrait-il se mobiliser sur un texte aussi imprécis, quand bien même certains de ses membres, à commencer par moi, pourraient être favorables à ce mode de scrutin?

Essayons donc de répondre sur le fond. La proportionnelle est un sujet qui ne fait consensus nulle part en France, y compris au sein de mon groupe. Certains considèrent que ce mode de scrutin peut être un facteur d'instabilité politique, prenant notamment l'exemple de la IV^e République.

M. Erwan Balanant. Oh là là! Il faut reprendre les cours d'histoire!

M. Bertrand Pancher. D'autres soulignent que son instauration atténuerait le lien qui unit le député à son territoire d'élection et favoriserait les apparatchiks – nombreux dans notre pays – des partis politiques au détriment des élus implantés et ayant le sens des réalités du terrain.

Ces critiques sont fondées, mais je suis pour ma part favorable à la proportionnelle. Je considère que la priorité pour notre pays est d'entamer une transformation culturelle en profondeur pour apprendre la culture du consensus et de la décision collective.

En effet, le système majoritaire revient à créer de l'imbécillité collective, avec une majorité toujours favorable aux textes et une opposition qui s'oppose à tout. Les choses ne peuvent fonctionner durablement de cette manière: cet affrontement bipartisan, souvent manichéen, est facteur d'incompréhensions chez les Françaises et les Français, de plus en plus désabusés.

Cette situation a d'ailleurs malheureusement contribué à favoriser, entre autres facteurs, la montée de l'abstention et du vote pour les extrêmes. Et même si cet affrontement bipartisan s'est atténué ces cinq dernières années, pour devenir un affrontement pluripartisan, il n'en demeure pas moins que nous demeurons dans une logique d'affrontement

en raison de notre mode de scrutin, qui dégage presque automatiquement une large majorité au Parlement dans le sillage de l'élection présidentielle.

Quand on est dans la majorité, on dispose de la bombe nucléaire, avec la possibilité de faire sauter le Gouvernement, mais on ne l'utilise jamais. Et quand on se trouve dans l'opposition, on n'est muni que d'un pistolet à eau : quand on essaie de faire bouger les choses, il ne se passe rien. J'estime donc sincèrement que la proportionnelle permettrait de recréer de l'intelligence collective dans l'ensemble de nos engagements.

Une proportionnelle intégrale, pourquoi pas avec des listes régionales, donnerait une composition très différente de notre assemblée, laquelle refléterait mieux les opinions des électeurs.

Alors que la majorité n'a obtenu que 30 % des voix aux élections législatives de 2017, elle rassemble 60 % des sièges de notre assemblée. À l'inverse, certains partis sont à peine représentés, voire ne le sont pas du tout, alors qu'ils constituent des courants importants dans notre pays. Cette mauvaise représentation des aspirations des électeurs pose un problème de légitimité pour les élus et contribue à renforcer la défiance à l'égard du pouvoir politique.

Précisons enfin qu'une telle réforme ne devrait être entreprise que si le Parlement est lui-même nettement renforcé. À quoi servirait la proportionnelle si nous ne disposons pas nous-mêmes des moyens pour agir ? Nous ne devons pas être une simple chambre d'enregistrement. Ainsi, à notre sens, le renforcement du Parlement constitue un point de passage obligé à l'instauration de la proportionnelle, que je soutiens.

M. le président. Merci...

M. Bertrand Pancher. Hélas, ce n'est pas cette proposition de résolution, floue, sans ambition et qui ne sera évidemment pas suivie d'effet, qui nous permettra d'instaurer ce mode de scrutin.

M. le président. Je rappelle que chacun dispose de cinq minutes pour s'exprimer et que ce temps de parole n'est pas indicatif. Veuillez donc le respecter. De cette manière, nous pourrions examiner l'ensemble des textes proposés par le groupe MODEM et entendre toutes les opinions.

M. Bruno Millienne. Merci, monsieur le président !

M. le président. La parole est à M. Loïc Prud'homme et donc pour une durée de cinq minutes.

M. Loïc Prud'homme. Je note que votre indication supporte une petite marge d'erreur de plus ou moins 10 %, monsieur le président. (*Sourires.*)

Nous voici réunis aujourd'hui pour discuter d'un texte non contraignant,...

M. Erwan Balanant. Ça s'appelle une proposition de résolution !

M. Loïc Prud'homme. ...qui « invite le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives pour le rendre davantage représentatif des préférences partisans de chaque électeur ».

Nous l'avons compris, nos collègues du groupe MODEM aimeraient instaurer la proportionnelle aux élections législatives. Mais pourquoi n'ont-ils donc pas déposé une proposition de loi en ce sens à la place de cette simple proposition de résolution ?

Ils évoqueront une question de procédure et de calendrier. Il est vrai que l'article 25 de la Constitution prévoit qu'une commission indépendante doit obligatoirement être consultée avant toute modification des modalités du scrutin.

Pendant, l'objectif de nos collègues est en réalité de cacher les reniements de la majorité macroniste.

Un député du groupe Dem. Et voilà !

M. Loïc Prud'homme. Dès octobre 2016, lors d'un meeting faisant suite à sa démission du Gouvernement, l'ex-ministre de l'économie Emmanuel Macron présentait la réforme de notre mode de scrutin comme une « nécessité ». Puis, en 2017, fraîchement élu Président de la République, il avançait qu'une réforme des institutions serait menée « d'ici un an », pour que « toutes les sensibilités soient justement représentées ». Cette réforme a été maintes fois repoussée, le dernier reniement remontant à l'été 2019, lorsqu'un texte portant la dose de proportionnelle à 20 % des députés a été présenté en Conseil des ministres, mais sans jamais être inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée pour y être débattu.

À La France insoumise, nous sommes toujours restés cohérents.

M. Ian Boucard. Ouh là !

M. Loïc Prud'homme. Nous n'avons en effet cessé de demander l'instauration de la proportionnelle intégrale pour les élections législatives. C'était d'ailleurs l'objet de la proposition de loi de Jean-Luc Mélenchon, examinée l'an dernier dans le cadre de notre niche parlementaire. Fidèle à sa ligne politique, le groupe MODEM l'avait soutenue : nous les en remercions à nouveau.

M. Bruno Millienne. Voilà !

M. Loïc Prud'homme. La réforme de notre mode de scrutin est en effet urgente et soutenue par près de 70 % de nos concitoyens. La France a d'ailleurs déjà utilisé ce mode de scrutin. La proportionnelle figurait parmi les engagements de François Mitterrand et a fait ses preuves lors des élections législatives de 1986. Une majorité stable était issue du vote et avait donné une représentation juste des électeurs.

M. Erwan Balanant. Tout à fait !

M. Loïc Prud'homme. L'objectif d'obtenir une majorité stable n'est de toute façon pas central dans la perspective de réinstaurer ce mode de scrutin. Il est temps d'assurer une représentation plus juste des Français, en respectant la diversité de leurs opinions par l'organisation d'élections législatives loyales – en cela, je suis inhabituellement en accord avec mes deux prédécesseurs à cette tribune, M. Lagarde et M. Pancher.

En 2017, l'alliance entre La République en marche et le Mouvement démocrate avait recueilli 30 % des voix au premier tour des élections législatives, mais obtenu plus de 60 % des sièges à l'Assemblée nationale à l'issue du second. *A contrario*, La France insoumise avait rassemblé 11 % des suffrages au premier tour de ce scrutin, mais a ensuite disposé de moins de 3 % des sièges.

La proportionnelle intégrale permettrait de revitaliser notre démocratie et de remettre l'Assemblée nationale au centre de la vie politique en réaffirmant sa légitimité. Elle n'est pas qu'un outil parmi d'autres pour assurer l'intervention populaire dans une République où la souveraineté du peuple se résume à voter une fois tous les cinq ans, sans possibilité d'intervenir ensuite.

Le moment venu, nous mènerons cette réforme, avec l'ensemble des mesures connexes que nous proposons dans notre programme « L'avenir en commun », telles que le référendum d'initiative citoyenne pour proposer ou abroger une loi, le droit de révocation des élus, le droit de vote à 16 ans, et j'en passe.

M. Bruno Millienne. J'en passe et des meilleures !

M. Erwan Balanant. Question intéressante : on révoque un seul élu ou toute la liste ? Vous avez deux heures !

M. Loïc Prud'homme. Blagueur insoupçonné, Emmanuel Macron n'a-t-il pas dit lui-même, en 2020, que « la souveraineté populaire démocratique est un trésor à garder précieusement » ? Eh bien, dans moins de soixante-quinze jours, nous traiterons ce trésor avec grande délicatesse.

M. le président. Merci, monsieur Prud'homme : la marge d'erreur a été parfaitement respectée. *(Sourires.)*

La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. La proportionnelle est un véritable serpent de mer institutionnel. Promise à intervalles réguliers au nom de la juste représentation, elle est sans cesse repoussée aux calendes grecques.

Candidat, Emmanuel Macron s'y était engagé. Devenu Président, il avait confirmé cet engagement le 3 juillet 2017 devant les parlementaires réunis en Congrès, en indiquant qu'il proposera « que le Parlement soit élu avec une dose de proportionnelle pour que toutes les sensibilités y soient justement représentées ».

Le 9 mai 2018, un projet de loi constitutionnelle, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire ont ainsi été présentés en Conseil des ministres. Ils prévoyaient, entre autres mesures, la diminution du nombre de parlementaires de 30 % et l'introduction d'une dose de proportionnelle fixée à 15 % des députés. On s'en souvient, l'examen de cette réforme a été suspendu à la suite de l'affaire Benalla et les textes ont été retirés.

Le mouvement des gilets jaunes a ensuite relancé le sujet, qui figurait d'ailleurs parmi les thèmes du grand débat national voulu par le chef de l'État début 2019 pour tenter de sortir de la crise. Un nouveau projet de réforme a alors été détaillé par Emmanuel Macron lors d'une allocution, le 25 avril 2019. Cette réforme constitutionnelle, présentée en Conseil des ministres le 28 août 2019, visait notamment à introduire une dose de proportionnelle de 20 % dans le mode d'élection des députés. Cette nouvelle réforme des institutions n'a toutefois jamais été examinée, ayant été mise de côté puis balayée par la crise sanitaire.

Malgré les sollicitations répétées de différentes forces politiques, dont celle de la Gauche démocrate et républicaine, à l'endroit du chef de l'État, lui rappelant sa promesse d'instaurer la proportionnelle, celui-ci n'aura donc pas tenu parole.

Nous voici ainsi réunis une nouvelle fois pour examiner une proposition de résolution, élaborée par le groupe MODEM. Nous nous en félicitons, même si celle-ci se limite à inviter « le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives pour le rendre davantage représentatif des préférences partisans de chaque électeur ».

Les députés communistes qui, depuis tant d'années, ont avec constance défendu la proportionnelle, ne peuvent que souscrire à ce qui n'est finalement qu'une modeste invitation à l'instaurer. Nous voterons donc cette proposition de résolution.

Elle constitue une réponse à la défiance croissante de nos compatriotes, laquelle se traduit par une abstention massive et grandissante à chaque nouveau scrutin. Rappelons que 57 % des électeurs se sont abstenus au second de tour des élections législatives de 2017 : jamais aussi peu de Français étaient allés voter à ce scrutin depuis 1958.

Les différentes enquêtes menées année après année mettent en lumière cette insatisfaction grandissante vis-à-vis de notre vie démocratique. Récemment interrogés sur cette question, 70 % des Français déclaraient ainsi que le système démocratique fonctionne plutôt mal dans notre pays et que leurs idées ne sont pas bien représentées.

L'introduction de la proportionnelle constituerait donc une réponse adaptée, permettant de refléter plus fidèlement les différentes opinions et la diversité de la société, et de garantir à chaque électeur une plus juste représentation. Car, si le scrutin majoritaire est souvent présenté comme le moyen d'obtenir une stabilité politique indispensable, il s'agit en réalité d'une stabilité faussée et précaire que nous payons au prix fort. En effet, moins la représentation démocratique semble refléter fidèlement les positions qui s'expriment dans le pays, plus elle est source de défiance institutionnelle et de l'instabilité politique que l'on cherchait pourtant à éviter.

Je tiens à rappeler, chers collègues, que le scrutin majoritaire utilisé en France pour élire les députés est une exception dans le paysage institutionnel européen. La plupart des pays ont recours au scrutin proportionnel, partiel ou intégral, pour élire leurs députés.

Si en 2017, une telle disposition avait été adoptée, notre assemblée aurait un tout autre visage, et l'absence de majorité absolue en son sein aurait rendu aux travaux de notre chambre leur place centrale dans la vie démocratique du pays : l'arrogance et les logiques monarchiques qui exaspèrent tant nos concitoyens auraient dû faire place au dialogue et à la recherche de compromis.

Enfin, au-delà d'une meilleure représentation politique, c'est aussi un autre visage du pays qui se serait affiché, avec une plus grande diversité et une parité mieux respectée.

Pour toutes ces raisons, nous voterons en faveur de cette proposition de résolution. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Dem. – M. Gilles Le Gendre applaudit également.)*

M. Bruno Millienne. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Jean-Michel Mis.

M. Jean-Michel Mis. Notre mission, en tant que membres du Parlement, est de formuler des propositions qui soient à la fois équilibrées, solides et ambitieuses. Les résolutions que nous adoptons dans cet hémicycle doivent répondre aux aspirations de la société – nous pouvons nous en faire le relais –, mais elles visent également à formuler une réponse efficace et proportionnée aux enjeux auxquels nous sommes confrontés.

L'instauration d'un scrutin proportionnel est une décision politique ; elle est attendue par une grande partie des Français. Cette idée, qui a longtemps été défendue par François Bayrou, a fait son chemin dans le débat public. Néanmoins, s'il apparaît nécessaire de tendre vers une représentation plus juste et plus équitable des différentes sensibilités politiques au sein de l'Assemblée nationale, nous avons

tous conscience qu'une modification des règles de scrutin est impossible avant les prochaines élections présidentielle et législatives. Nous savons par ailleurs que le Sénat a fait le choix de mettre son veto à la réforme constitutionnelle de 2019. Dont acte.

M. Bruno Millienne. C'est vrai !

M. Jean-Michel Mis. C'est la raison pour laquelle nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution qui « invite le Gouvernement à conduire une réflexion sur la réforme du mode de scrutin des élections législatives, pour le rendre davantage représentatif des préférences partisanes de chaque électeur ». Je salue cette proposition de résolution présentée par le groupe MODEM, car elle répond à la défiance croissante des citoyens vis-à-vis du système de représentation politique et vise à renforcer la légitimité du Parlement.

En premier lieu, le lancement d'une réflexion sur le mode de scrutin des élections législatives peut résorber « la crise d'adhésion à la politique » que constate le Président de la République. Face à la faiblesse de la participation électorale mais aussi au manque croissant de considération des électeurs pour leurs représentants – ne nous voilons pas la face –, nous devons associer les Français à la prise de décision publique et les représenter d'une façon plus juste à l'Assemblée nationale. Il existe une crise de confiance entre la population et le système de représentation politique qui est, notons-le, particulièrement marquée chez les jeunes et les catégories populaires. Ce constat a été relayé par la mission d'information sur les ressorts de l'abstention, conduite par les députés Xavier Breton et Stéphane Travert et lancée à l'initiative du président Richard Ferrand. L'abstention s'inscrit plus largement dans un sentiment de défiance des citoyens envers la classe politique. Il est donc indispensable de redonner du sens à la citoyenneté car elle est le ciment de notre société républicaine.

En outre, le lancement d'une réflexion sur le mode de scrutin des élections vise à renforcer la légitimité de nos institutions. Le Parlement doit jouer pleinement son rôle dans le vote de la loi, l'évaluation des politiques publiques et le contrôle de l'action du Gouvernement. Sa position sera confortée par la représentation des différentes sensibilités politiques au sein de l'Assemblée nationale.

Cette réforme peut conduire à la construction de majorités larges et plurielles, comme il en existe en Allemagne, ces majorités d'idées chères au président Valéry Giscard d'Estaing, dont nous honorions, hier, la mémoire, et à Edgar Faure, dont j'ai l'honneur d'occuper le siège dans cet hémicycle. Il faut cependant rester vigilants car le morcellement croissant de notre paysage politique peut avoir des conséquences sur les effets prévisibles de la proportionnelle – je vous renvoie sur ce point à un excellent article paru dans *Le Monde* en 2018.

C'est la raison pour laquelle notre groupe est évidemment favorable à l'ouverture d'un débat sur le mode de scrutin des élections législatives. Nous soulignons les aspects positifs d'une telle réforme tout en ayant conscience que sa mise en œuvre peut être difficile. Nous n'envisageons en aucun cas de modifier les règles de scrutin avant les élections présidentielle et législatives. Notre position est ainsi conforme à l'engagement sur la réforme institutionnelle pris le 17 mars 2021 par les présidents de groupe de la majorité, Christophe Castaner, Patrick Mignola et Olivier Becht.

Le groupe La République en marche votera en faveur de cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de la citoyenneté.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté. Je veux commencer par saluer l'initiative des membres du groupe Dem, qui m'amène à prendre la parole devant vous, à l'occasion de l'examen de cette proposition de résolution pour une représentation plus juste des Françaises et des Français à l'Assemblée nationale.

Le constat que vous dressez sur la crise de la participation électorale et sur les défis de la représentation à l'Assemblée nationale est clair ; il me semble partagé. Je crois que nos concitoyens attendent en effet de leurs élus qu'ils aient le courage de réformer la participation citoyenne à la vie politique de notre pays.

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours, par lequel sont élus aujourd'hui les députés de la représentation nationale n'est pas la condition *sine qua non* de la réussite de notre modèle républicain. Celui-ci peut, et doit, toujours se réinventer pour satisfaire davantage aux aspirations citoyennes de la représentativité. Le Gouvernement soutient donc cette proposition de résolution.

Les défis qui sont posés au déroulement serein et efficace de l'activité démocratique sont très nombreux – je n'aurais pas la prétention de les résumer ici –, mais l'abstention électorale que nous connaissons de manière plus forte à chaque élection, la méfiance que ressentent certains de nos compatriotes à l'égard du mode de fonctionnement de notre système représentatif nous incitent à considérer cette réforme partielle du mode de scrutin que vous défendez. Son objectif est louable : permettre une représentation plus fidèle des aspirations politiques des Françaises et des Français au sein de cette assemblée.

Le Gouvernement – certains d'entre vous l'ont rappelé – avait engagé une réflexion ambitieuse et volontariste sur cette thématique, à l'issue notamment du grand débat national, à l'occasion duquel le Président de la République avait donné cette impulsion, nombre de nos concitoyens ayant manifesté leur souhait d'un parlement davantage représentatif des différentes sensibilités politiques du pays. Cette réflexion avait abouti à un projet de réforme institutionnelle ambitieuse, dont le volet relatif à l'Assemblée nationale prévoyait l'élection de 20 % des députés par un scrutin de liste nationale, à la représentation proportionnelle au-delà d'un seuil de 5 % des suffrages exprimés.

Si le scrutin majoritaire permet, entre autres, la stabilité du pouvoir gouvernemental, ce projet devait en corriger les limites. En effet, les modalités électorales habituelles auraient pu être complétées par un scrutin proportionnel national applicable au premier tour des élections pour permettre une représentation fidèle et directe du pluralisme politique national.

Je connais, madame Florennes, l'attachement de votre groupe à ce sujet et je veux saluer votre détermination à garantir la vitalité de notre vie démocratique, qui s'exprime particulièrement en période électorale et dans l'élection des représentants de la nation.

Aussi la réflexion sur l'instauration d'un scrutin proportionnel complémentaire, plus représentatif des préférences partisanes des électeurs, me semble-t-elle bienvenue. Bien évidemment, cette réflexion devra se poursuivre au-delà des échéances électorales à venir, et je forme le vœu que nous continuions à travailler ensemble, et avec persévérance, au renforcement de la légitimité de nos institutions.

C'est pourquoi cette proposition de résolution pour une représentation plus juste des Françaises et des Français à l'Assemblée nationale, défendue par votre groupe, nous semble tout à fait opportune. Le Gouvernement la soutient et remercie la députée Isabelle Florennes ainsi que ses collègues pour ce débat qui, je l'espère, nourrira les considérations gouvernementales et les discussions parlementaires futures. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.)*

M. le président. Sur la proposition de résolution, je suis saisi par le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Si le président Patrick Mignola en est d'accord, je propose de procéder au vote sans attendre les cinq minutes réglementaires...

M. Patrick Mignola. Le président Mignola est toujours d'accord avec le président Renson! *(Sourires.)*

M. le président. Je note que le président Castaner n'en a pas dit autant! *(Sourires.)*

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. Je mets aux voix la proposition de résolution.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	67
Nombre de suffrages exprimés	65
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	65
contre	0

(La proposition de résolution est adoptée.) (Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem. – M. Stéphane Peu applaudit également.)

4

CRÉATION DU CONSEILLER TERRITORIAL

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution pour la création du conseiller territorial (n^{os} 4871).

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Philippe Vigier. (« *Bon anniversaire!* » sur les bancs du groupe Dem.)

Il me semble avoir compris, monsieur Vigier, que c'était votre anniversaire, et je me permets donc de vous le souhaiter. Mais votre temps de parole n'en sera pas rallongé pour autant! *(Sourires.)*

M. Philippe Vigier. Merci, monsieur le président. Je remercie mes collègues du groupe Dem et son président Patrick Mignola, ainsi que tous les députés pour l'honneur qu'ils me font en ce jour important, important surtout car je défends devant vous cette proposition de résolution sur le conseiller territorial.

Il y a une dizaine d'années, je me rappelle avoir été assis au banc des commissions, comme rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, d'un texte proposant la création du conseiller territorial. C'était sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, et cela se voulait une réponse à un problème devenu encore plus brûlant aujourd'hui.

La proximité des élus et la vraie nature du rôle des collectivités territoriales sont un sujet de préoccupation pour tous nos concitoyens, qui s'interrogent sur l'utilité du conseiller départemental ou du conseiller régional. Cela n'a rien d'étonnant, tant nos territoires ont été malmenés: je pense en particulier à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) et à ses immenses cantons – celui où je réside fait soixante-douze kilomètres de long! Chacun imagine quelle est la proximité des conseillers départementaux dans de telles conditions...

L'élu régional que je suis depuis une vingtaine d'années sait à quel point le conseiller régional est souvent assez mal identifié dans son territoire. À quoi sert la région? Pour nos compatriotes, pour les responsables associatifs ou les chefs d'entreprise, savoir à quelle porte il faut frapper est un vrai parcours du combattant: « Ah non! il faut vous adresser à la région... Non, cela relève du département... Il faut vous adresser à la communauté d'agglomération... C'est du ressort de la communauté de communes... »

En 2009 avait été publié par Édouard Balladur un rapport très intéressant, dans lequel figurait une contribution de Philippe Séguin, personnage dont l'agilité intellectuelle n'est plus à démontrer. Il suggérait de réfléchir à la manière de rapprocher départements et régions, sans qu'il soit question de supprimer l'un ou l'autre – fermons la porte à un tel débat!

J'ai entendu ici, il y a quelques années, un ministre de l'intérieur devenu Premier ministre nous expliquer qu'il fallait supprimer les départements: non! Sans être « départementaliste », je connais, comme vous tous et comme la plupart des élus du groupe Dem qui ont l'expérience des mandats locaux, l'utilité du conseiller départemental, ancien conseiller général, et celle du conseiller régional.

Le rapport Balladur préconisait une forme d'organisation en couple, à trois niveaux: la commune et l'intercommunalité, le département et la région, l'État et l'Europe, avec l'idée qu'une bonne organisation territoriale consiste à demander à chacun d'assumer sa compétence et de l'assumer avec efficacité.

C'est la raison pour laquelle il avait été décidé de créer le conseiller territorial au nom de l'efficacité et de la lisibilité; pour supprimer les doublons, aussi, et réduire le nombre d'élus, ce qui était une bonne initiative.

Mais, plus que cela, il s'agit de donner un sens à la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, défendue par Jacqueline Gourault au moment où, dans toutes les régions de France, on parle du volet mobilité du contrat de plan État-région. Lorsqu'on connaît précisément le fonctionnement des collectivités, on sait qu'il y a la copie du président du département d'un côté, celle du président du second département de

l'autre... Dans les immenses régions – je regarde Christophe Jerretie, qui voit à quoi je fais référence –, quand on va de la Corrèze jusqu'à Biarritz, vous imaginez que, naturellement, les notions de différenciation, de déconcentration et de décentralisation résonnent différemment.

Pendant ce quinquennat, nous n'avons pas voulu, une fois de plus, déchiqeter les territoires. Ils avaient besoin d'apaisement, ils avaient besoin de prendre un peu de recul par rapport à cette loi NOTRE qui les a tant malmenés. Ils avaient besoin, aussi, d'être soutenus financièrement. Le choix a été fait d'oublier les 13,5 milliards d'euros de diminutions des dotations aux collectivités de 2012 à 2017. Mais, moi, je n'ai pas oublié; les maires n'ont pas oublié; les départements n'ont pas oublié; les régions n'ont pas oublié.

Le conseiller territorial est donc une bonne idée, car c'est celle de l'efficacité; or l'efficacité, c'est la question que l'on doit se poser au quotidien, dès lors que l'État ne peut pas tout faire. Je suis profondément attaché à la décentralisation, profondément attaché à la responsabilisation des élus locaux. On met en place des plans départementaux, des plans régionaux, des contrats de plan, x schémas... C'est le hic, d'ailleurs, et l'on ferait bien de simplifier un peu tous ces schémas. Lors de l'examen de la loi 3DS, mes collègues et moi-même avons expliqué qu'une rationalisation s'imposerait au niveau des agences, pour que l'efficacité soit au rendez-vous.

Il ne s'agit pas de favoriser le département ou la région, mais de favoriser le couple région-département, chacun dans sa compétence. Vous vous souvenez peut-être qu'à une époque, on nous expliquait qu'il fallait éviter les financements croisés. Mais ceux ont une expérience quotidienne de ces sujets savent qu'on est content de les avoir! Sur ce point, la doctrine a d'ailleurs évolué.

Avec des conseillers territoriaux, ce serait très simple: dans la région Centre-Val-de-Loire, celui qui est élu d'Eure-et-Loir ne raconterait pas des choses différentes selon qu'il est à Chartres ou à Orléans. On aurait alors une seule vision, en même temps, pour le département et pour la région – parce qu'une région, c'est avant tout une vision. Nous pouvons le faire, parce qu'il n'y a pas de région forte sans départements forts et pas de départements forts sans une région au rendez-vous. Le drame des EHPAD nous rappelle toute la nécessité des collectivités de proximité. Comment voulez-vous contrôler ce qui se passe à 450 kilomètres d'une capitale régionale?

Nous sommes, Jean-Noël Barrot et moi, très attachés à l'application de la loi au dernier kilomètre. Ce sera l'un des enjeux des cinq prochaines années, et j'espère que le Parlement, qui a vu diminuer sa capacité à faire valoir ses propositions de loi et à amender les projets de loi, sera au rendez-vous du contrôle de l'activité gouvernementale, car c'est cela qu'il nous faut défendre, mes chers collègues. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

Le conseiller territorial est une chance pour la France; ce n'est pas aujourd'hui que nous allons le mettre en place, mais il fallait en parler. Il est drôle qu'il ait été oublié. Je regrette que Les Républicains ne soient pas là (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM*), car j'avais repris leurs plus belles feuilles en m'inspirant largement de ce qu'avait déclaré Brice Hortefeux, avec beaucoup de bon sens: « C'est une innovation majeure. Le Gouvernement propose une réforme simple, pragmatique et ambitieuse à travers l'institution d'un nouvel élu local, le conseiller territorial [...]. Avec le

conseiller territorial, la région trouvera un relais de proximité pour nos concitoyens. Le département, quant à lui, pourra trouver matière à élargir son horizon. »

Mais je ne me suis pas arrêté à Brice Hortefeux: Dominique Perben, dont chacun se souvient, évoquait « une organisation qui assurera dans la durée une bonne répartition des compétences, avec en particulier la création du conseiller territorial. [...] Le choix a été fait, et je l'assume complètement en tant que rapporteur, de ne supprimer aucun de ces deux échelons [...] » – ce dans quoi nous nous retrouvons.

Christian Jacob, personnalité éminente puisqu'il était, à l'époque président de la commission du développement durable, citait dans son discours – car nous n'avions malheureusement pas encore l'organisation que nous connaissons aujourd'hui – un « premier pas vers le rapprochement », avec une efficacité au rendez-vous. Enfin, Bruno Bourg-Broc, président des petites villes de 20 000 à 100 000 habitants, était très favorable au conseiller territorial.

C'est donc un sujet sur lequel nous devrions tous nous retrouver. Il ne s'agit pas d'opposer une fois de plus les uns aux autres. Les Français sont tellement loin de tout cela! Les gilets jaunes nous rappellent que nous avons une seule exigence, l'efficacité; l'abstention majeure aux élections régionales et départementales de l'année dernière nous l'a rappelé également.

Ces échelons sont les leviers de la reconquête des territoires. La loi d'orientation des mobilités (LOM) que nous avons votée répond à leurs attentes en permettant aux départements et aux régions d'organiser la mobilité du quotidien, car ce n'est pas de Paris, d'Orléans, de Tours ou de Lyon qu'on peut s'occuper de tout au quotidien. Non! Faisons confiance, une fois de plus, aux acteurs locaux.

Je forme le vœu que le Gouvernement soutienne notre initiative lors du prochain quinquennat et nous permette d'aller plus loin, car il le faut. Je le répète, la loi 3DS a été une avancée, certes insuffisante, mais ce fut un pas. La politique des petits pas permettra, à terme, de faire un grand pas, celui de la confiance et l'efficacité pour tous les territoires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et sur de nombreux bancs du groupe LaREM.*)

M. Patrick Mignola. Soyons mitterrandistes pour la proportionnelle et sarkozystes pour le conseiller territorial!

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Voilà plus de dix ans que le conseiller territorial apparaît et disparaît comme un serpent de mer dans le débat politique. Il a d'abord fait son apparition dans le rapport remis en 2009 par Édouard Balladur à la demande du président Sarkozy. L'ancien Premier ministre préconisait, à l'époque, une simplification de l'organisation territoriale dont la création du conseiller territorial était une mesure phare.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoyait ainsi des conseillers uniques siégeant à la fois au conseil départemental et au conseil régional, élus au niveau des cantons au scrutin uninominal majoritaire à deux tours à compter de 2014. L'institution d'un élu unique devait permettre de mieux coordonner l'action des départements et des régions et de simplifier l'appréhension par les citoyens des élus locaux et de leurs modalités d'élection. Chacun s'en souvient: cette réforme a fait grand bruit en son temps. Les élus locaux, c'est le moins que l'on puisse dire, ne l'ont pas plébiscitée, et la loi a finalement été abrogée en 2012 avant d'avoir pu entrer en vigueur.

La proposition de résolution exhume donc le conseiller territorial sur le fondement du désintérêt manifesté par les citoyens à l'occasion des élections départementales et régionales de 2021, pour lesquelles la participation s'est en effet effondrée de plus de 30 % par rapport à 2015. Le conseiller territorial serait la solution pour favoriser le retour des électeurs au bureau de vote. Sans vouloir remettre en cause certains éléments tout à fait pertinents de cette proposition, sans contester non plus la nécessité d'en débattre, permettez-moi de penser que le désengagement citoyen ne se résoudra pas seulement par une réforme de cette nature. Le mal est bien plus profond qu'une simple méconnaissance des modes de scrutin.

Les auteurs mettent en avant le caractère illisible, pour nos concitoyens, de deux scrutins concomitants portant sur des circonscriptions et des modalités opérationnelles différentes ; c'est une réalité, et nous en partageons le constat. La conclusion logique et évidente de ce constat serait le retour au projet du conseiller territorial, et c'est à cette réflexion que la résolution invite le Gouvernement.

Dans un premier temps, vous me permettez de noter que le désamour entre nos compatriotes et les élus territoriaux n'a fait que s'amplifier depuis dix ans pour des raisons multiples, et pas seulement liées à la complexité des règles électorales. On pourrait retenir, pêle-mêle, une répartition des compétences qui reste mal intégrée par nos concitoyens ; d'une manière générale, la rupture de confiance entre les Français et leurs représentants ; la méconnaissance des missions confiées à ces collectivités ; enfin, je le crois, la tenue des élections le même jour, ce qui ne permet pas de communiquer clairement sur une seule collectivité et crée la confusion.

Gageons cependant qu'une réforme de simplification et d'harmonisation soit nécessaire. Le conseiller territorial est-il la solution ? Une réforme de cette nature présente, c'est incontestable, un certain nombre d'avantages : le scrutin unique uninominal majoritaire à deux tours sur une circonscription territorialement identifiable, qui favorise la reconnaissance de l'élu, est un avantage ; une meilleure coordination théorique des deux niveaux de collectivités sur le même territoire pour des compétences partagées est aussi, probablement, un avantage ; l'ancrage plus fort des élus régionaux, qui peinent souvent à exister sur leur territoire, constituerait également un avantage indéniable.

Mais on ne peut pas non plus ignorer les défauts que comporterait une telle réforme : d'abord, la création d'une sorte de super-élu territorial, qui exercerait deux mandats majeurs sur une circonscription parfois extrêmement vaste ; ensuite, le risque important de recul de la parité, que nul ne peut souhaiter ici, puisque la parité est désormais en vigueur dans les deux assemblées ; troisièmement, la nécessité de procéder à un délicat redécoupage des cantons pour assurer une répartition équilibrée entre les différents départements au sein de l'assemblée régionale ; enfin, autre inconvénient que je ne peux passer sous silence, la réforme sera vue comme une sorte d'effacement des départements, donc d'une identité locale parfois très forte, effacement qui sera considéré comme le signe annonciateur d'une suppression pure et simple des départements.

Si la proposition de résolution ouvre un débat tout à fait légitime en invitant le Gouvernement à mener une réflexion nécessaire à l'harmonisation des modes de scrutin à laquelle nous pourrions adhérer, il se trouve qu'elle en fixe d'emblée l'issue en invitant celui-ci à la création du conseiller territorial. Eu égard à la complexité de la question posée et à ses enjeux, le groupe Socialistes et apparentés considère qu'il importe de mener une réflexion globale. Fermer d'ores et

déjà le débat et le réduire à une solution unique nous semble relever d'une méthode vouée à la contestation et à un rejet très probable. C'est la raison pour laquelle, non sans redire la nécessité d'une réforme, nous nous abstiendrons sur la proposition de résolution.

M. le président. La parole est à M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Je réitère mes remerciements au groupe MODEM de nous proposer, à travers le présent texte, de recréer le conseiller territorial, et me réjouis qu'il nous donne ainsi l'occasion d'en débattre.

La réforme, annulée en 2012, partait du constat d'une abstention massive, encore plus marquée aux élections territoriales intermédiaires que sont les départementales et les régionales, et du principe selon lequel le manque de représentativité n'est pas toujours lié au mode de scrutin, puisque les régionales ont lieu au scrutin proportionnel avec un correctif majoritaire tandis que les départementales ont lieu au scrutin binominal majoritaire à deux tours, preuve que le problème réside plutôt dans l'interprétation des institutions que dans leur réalité.

On reproche également à ces institutions un manque d'efficacité – à tout le moins, c'est ainsi qu'on le ressent ; car, il faut bien le reconnaître, nos concitoyens ont beaucoup de mal à lire l'action locale et à identifier les acteurs locaux, ne sachant plus très bien qui fait quoi, et ce depuis bien longtemps. Je ne crois pas qu'il faille y voir un signe de désintérêt de leur part envers l'action publique, pour laquelle, tout au contraire, nos concitoyens manifestent une exigence forte, en plus de leur volonté d'y contribuer davantage.

Nous avons parlé, tout à l'heure, de représentation à l'Assemblée nationale. Nous descendons ici aux niveaux régional et départemental. Je veux en dire un mot, en utilisant un vocabulaire très simple : je crois que nos concitoyens sont parfois – on a peur de le dire – complètement désarmés devant l'écheveau institutionnel qui est le nôtre au niveau local. Pour le dire avec des mots plus brutaux, dans un grand nombre de cas, ils n'y comprennent plus rien : ils ont une très vague de perception de l'action au niveau communal ; le niveau intercommunal est méconnu ; les niveaux départemental et régional forment une nébuleuse opaque qui échappe intégralement à l'entendement de chacun.

Dans ce cadre, le conseiller territorial prévu par la réforme de 2010, que j'avais analysée à l'époque en tant qu'observateur extérieur à la chose politique, me paraissait avoir le mérite de la clarification. Elle prévoyait que celui qui représente le département dans le département serait appelé à le représenter aussi dans la région ; si l'on avait pu assortir cette mesure d'une interdiction du cumul des mandats obligeant la personne investie d'un mandat à se focaliser sur celui-ci, cela m'aurait paru tout à fait cohérent et tout à fait limpide.

La réforme apportait un élément de clarification en concentrant les enjeux sur une seule élection et en clarifiant l'élection elle-même ; elle permettait également la simplification des structures locales en superposant les deux échelons sans que l'un des deux disparaisse ; enfin, elle apportait une clarification sur l'imbrication des deux structures qui devrait permettre – sur ce point, j'approuve notre collègue Vigier – leur meilleure efficacité. À titre personnel, je regrette que cette réforme introduite en 2010 ait été supprimée en 2012.

L'exigence, la nécessité de simplification et de clarification des structures locales revient de façon récurrente – telle était déjà, en 2009, la position du comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité Ballardur, et, tout récemment,

de la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, rapportée par Stéphane Travert. La création du conseiller territorial irait, de mon point de vue, dans le bon sens. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe Dem.*)

M. le président. La parole est à M. Christophe Naegelen.

M. Christophe Naegelen. En 2010, les débats sur l'instauration d'un conseiller territorial avaient enflammé notre hémicycle et celui du Sénat. Des élus de tous bords s'interrogeaient alors sur la place des collectivités territoriales et de leurs représentants dans notre système politique. Alors que la précédente majorité, socialiste, a coupé court au débat en supprimant tout bonnement cette mesure avant son application, je salue la décision du groupe MODEM de nous donner l'occasion de le relancer. C'est important, car la situation a beaucoup changé depuis 2010.

Les régions, tout d'abord, ne sont plus les mêmes : elles sont beaucoup plus grandes. Leur redécoupage change radicalement le paysage politique régional. Par exemple, dans la région Grand-Est, où j'ai l'honneur d'être élu, il s'agit maintenant de coordonner le travail avec dix départements dont les réalités et les attentes sont très différentes. Si la création du conseiller territorial permettrait aux élus de mieux concilier les stratégies d'action aux échelles régionale et départementale, évitons de créer une chambre régionale composée d'élus innombrables ! Autre exemple : la Nouvelle-Aquitaine compte 258 cantons. Il serait ubuesque de créer une assemblée de plus de 500 conseillers régionaux.

À l'inverse, l'échelle du canton permet, elle, une proximité avec le terrain qu'il s'agit de ne pas dévoyer au motif de rationaliser les compétences. De nombreux conseillers départementaux sont des élus de terrain, souvent non encartés, contrairement aux élus régionaux. Cette spécificité explique aussi l'attachement des Français à leur département et à ceux qui y sont élus, d'où l'intérêt de les protéger.

En outre, les règles désormais applicables sur le non-cumul des mandats obèrent les possibilités offertes aux élus – notamment aux députés – d'agir au plus près du terrain. Évitions une réforme qui leur ferait perdre encore en proximité – comme vous le savez, notre groupe souhaite que ce débat soit rouvert.

Au vu de ces profondes évolutions, nous ne pouvons pas nous contenter d'une simple réforme créant un conseiller territorial. La question d'une décentralisation effective, efficace, assortie d'une répartition claire des pouvoirs, doit être abordée. Vous le savez, c'est un vœu cher au groupe UDI et indépendants.

Si vous souhaitez simplifier, la première mesure consisterait à donner un pouvoir beaucoup plus réel et efficace aux collectivités locales dans certains domaines. Il faudrait mutualiser l'exercice des compétences entre les départements et les régions en matière d'économie et de transport – c'est le déjà le cas dans certaines collectivités –, comme en matière de santé, domaine dans lequel les agences régionales de santé (ARS) permettent déjà la régionalisation que nous appelons de nos vœux. Cela aiderait nos concitoyens à identifier le rôle du département et de la région dans leur quotidien.

Le drame de la structure territoriale française est que, depuis des décennies, les majorités qui se succèdent ont chacune voulu appliquer leur vision de la gouvernance, organisant la désorganisation. À les écouter, les différents candidats à l'élection présidentielle de cette année sont tous attachés à une décentralisation libératrice. C'était déjà

le cas lors des précédents scrutins mais, une fois élu, aucun candidat n'a jamais pris la peine de céder une partie de son pouvoir à des exécutifs pourtant bien plus proches des réalités du terrain.

Je dois donc vous le dire : la création du conseiller territorial ne doit pas servir d'excuse et cacher un manque de courage en matière de décentralisation. Ne croyons pas qu'à elle seule, une telle mesure réconcilierait nos concitoyens avec les scrutins départementaux et régionaux.

Il faut mener une grande réforme en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités. C'est dans un tel cadre que nous serions prêts à imaginer la création du statut de conseiller territorial, élu dans un canton qui lui permette de rester proche du terrain. Ce dispositif trouverait alors d'autant mieux sa place que les élus portant cette double casquette pourraient aider à rationaliser les champs d'intervention de collectivités qui dédoublent encore trop souvent le travail sur un même sujet, faute d'une répartition claire des compétences.

Notre groupe soutiendra donc cette proposition de résolution, qui doit mener à une réflexion plus globale sur l'organisation de notre État. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem.*)

M. le président. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Chers collègues du groupe Dem, les textes que vous nous présentez tentent de répondre à un constat, que nous partageons tous, celui de la hausse de la défiance à l'égard des élus et du pouvoir politique et de la hausse de l'abstention à l'ensemble des élections. Mais, je l'ai dit tout à l'heure, ces propositions de résolution arrivent après cinq ans de mandat, alors qu'elles auraient dû être adoptées plus tôt durant le quinquennat. Ainsi, aucune ne pourra être suivie d'effets, compte tenu de leur caractère tardif.

La présente proposition de résolution « invite le Gouvernement à mener les réflexions nécessaires à l'harmonisation des modes de scrutin aux élections départementales et régionales et à en tirer la conséquence par la création du conseiller territorial qui siègerait dans les deux assemblées ». Une telle formulation, particulièrement imprécise, suscite de nombreuses interrogations. C'était déjà le cas dans le passé ; il avait alors fallu renoncer à une telle proposition, face à une vague de mobilisations. Nous nous interrogeons donc sur les capacités à appliquer des réformes de ce type sans concertation préalable avec l'ensemble des acteurs concernés. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est fort probable que, comme dans le passé, vous devrez reculer sur cette proposition comme sur d'autres visant à renforcer le système démocratique.

Qu'entendez-vous par « harmonisation des modes de scrutin » ? S'agit-il de généraliser aux élections régionales – voire aux législatives : au moins, vous ne fermez pas le débat – le scrutin par canton, qui vaut actuellement pour les élections départementales, ou alors de généraliser le scrutin proportionnel de liste tel qu'il existe aux élections régionales ? Ou bien comptez-vous créer un nouveau mode de scrutin pour l'occasion ?

Si, par la création du conseiller territorial, vous souhaitez, comme vous l'énoncez dans l'exposé des motifs, réactiver la réforme entreprise en 2010 sous le mandat de Nicolas Sarkozy et supprimée à peine deux ans plus tard, nous aurons du mal à vous suivre. En effet, si un conseiller élu

au niveau cantonal siégeait à la région, cela pourrait dénaturer complètement le rôle des conseillers régionaux – même si je ne suis pas fermé à ce type de réflexion, loin de là.

En lieu et place d'une telle réforme des modes de scrutin, peu convaincante, il faudrait permettre la fusion des conseils régionaux et départementaux dans les territoires qui le demandent. En effet, il faut tenir compte des spécificités de chaque territoire et respecter les choix de chacun d'entre eux.

C'est également l'occasion de s'interroger sur la place des départements, notamment en milieu rural, et sur les interactions entre département, commune et structure intercommunale. Que faire de l'ensemble de ces échelons ?

Il faut réfléchir à un choc de décentralisation, étant entendu que le vrai problème est celui des moyens des départements et des régions, évidemment insuffisants. Notre pays doit en outre opérer un transfert massif de compétences. Il est l'un des plus centralisés du monde ; c'est pour cela que les choses marchent mal ! Un choc de décentralisation serait donc un choc de rééquilibrage de nos institutions et un choc d'écoute – c'est là la trame de l'ensemble de vos propositions de résolutions, qui arrivent hélas bien tardivement.

Le projet de loi 3DS, aurait pu constituer un grand acte de décentralisation – encore une promesse qui n'a pas été tenue.

M. Patrick Mignola. Rien à voir !

M. Bertrand Pancher. Les citoyens se sentent dépossédés de leur pouvoir, car l'impact du vote sur la vie quotidienne est devenu invisible. Il est donc impératif de replacer la prise de décision au plus près de nos concitoyens dans leur vie quotidienne et d'encourager une démocratie participative, importante au niveau local. Cela n'a pas été fait ces dernières années ; nous y reviendrons tout à l'heure.

À l'inverse, votre proposition de créer un conseiller territorial sur l'ensemble du territoire sans tenir compte des demandes de terrain, sans concertation préalable ni négociation avec les collectivités territoriales, manque d'ambition, de notre point de vue. Cette mesure n'aurait que peu d'impact sur la vie de nos concitoyens. Elle ne résoudrait...

M. le président. Merci.

M. Bertrand Pancher. ...aucunement les défis auxquels notre démocratie est confrontée.

M. le président. La parole est à M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Les auteurs de cette proposition de résolution qui vise à créer un conseiller territorial dressent le constat d'une « abstention de plus en plus massive », laquelle serait « un signal fort du désintérêt des citoyens pour le processus de décision politique qu'ils jugent sévèrement, soit qu'il apparaisse non représentatif, soit qu'il semble inefficace ».

Tout au long de leur mandat, les députés du groupe La France insoumise n'ont cessé d'alerter sur la trop forte abstention, notamment aux dernières élections régionales et départementales. C'est un enjeu d'autant plus crucial que les élections présidentielles se tiennent dans moins de trois mois désormais et que la date butoir d'inscription sur les listes électorales est fixée au 4 mars.

La France insoumise s'emploie tous les jours à lutter contre cette abstention, contre la non-inscription et la mal-inscription sur les listes électorales. La lutte contre l'abstention est au cœur du programme « L'avenir en commun », qui

rappelle que les citoyens ne doivent pas être tenus à l'écart de la vie publique en démocratie. L'intervention citoyenne est le cœur de notre programme et de notre projet politique pour la France. Nous proposons donc une série de mesures, telles que la reconnaissance du vote blanc, l'instauration d'un seuil de votes exprimés qu'il faudrait atteindre pour que l'élection soit validée et l'instauration du droit de vote à partir de 16 ans. Enfin, pour renforcer la participation citoyenne à la vie publique, nous proposons d'instaurer le référendum d'initiative citoyenne.

Revenons-en à cette proposition de résolution. Tout d'abord, nous regrettons le mépris dont vous faites preuve à l'égard des Français et des Françaises, lorsque vous parlez des compétences territoriales. Je cite l'exposé des motifs : « Le record d'abstention aux dernières élections régionales et départementales le prouve : dès lors que les compétences se confondent ou se superposent, elles s'annulent dans l'esprit des Français qui n'entendent pas les subtilités byzantines d'un scrutin régional par listes départementales, et d'un scrutin départemental par binômes cantonaux ». Finalement, cette rédaction méprisante est à l'image de votre quinquennat : le système incriminé est sans doute trop « subtil » pour que les Français le comprennent.

Quant au texte de la proposition de résolution lui-même, il vise à « inviter le Gouvernement à mener les réflexions nécessaires à l'harmonisation des modes de scrutin aux élections départementales et régionales et à en tirer la conséquence par la création du conseiller territorial qui siégerait dans les deux assemblées ». Permettez-moi de revenir sur la création du conseiller territorial. Nous nous étonnons que la majorité présidentielle reprenne une proposition soutenue sous le quinquennat de M. Sarkozy. En effet, cette mesure avait été envisagée lors de la réforme de 2010, mais abandonnée par la nouvelle majorité, élue en 2012. Vous précisez ainsi que « les inquiétudes soulevées alors, pour légitimes qu'elles soient, ne doivent pas nous empêcher aujourd'hui d'avancer ».

Permettez-moi de vous rappeler que le rapport de la commission des lois du Sénat soulignait l'existence de nombreuses objections à la création du conseiller territorial : « En effet, non seulement il ne permettra ni de réaliser des économies, ni d'assurer une meilleure coordination entre les actions du département et celles de la région, mais surtout il institutionnalisera le cumul des mandats ; il mènera à la mise en place d'assemblées régionales pléthoriques, et donc difficilement gouvernables ; il établira *de facto* une tutelle d'une collectivité [territoriale] sur une autre ; eu égard au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours retenu par le législateur de 2010, sa création sera défavorable tant à l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs qu'au pluralisme politique. »

Les nombreuses limites que je viens de citer nous conduisent à nous interroger sur l'objectif des auteurs de cette proposition de résolution. Notre groupe votera donc contre le texte.

M. le président. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Après avoir discuté du mode de scrutin idéal qu'il faudrait introduire pour les élections législatives, nos collègues du groupe MODEM nous invitent à échanger sur la création du statut de conseiller territorial, donc, *in fine*, sur l'organisation territoriale de la République. Ce débat est tout aussi intéressant, tant il révèle les profonds désaccords politiques qui subsistent entre nous.

Bien sûr, nous partageons le constat que dresse le texte : les Françaises et les Français éprouvent un désenchantement croissant vis-à-vis de leurs représentants politiques et de

leurs institutions. Leur défiance s'exprime par une abstention croissante, laquelle touche désormais tous les scrutins, y compris municipaux, régionaux et départementaux, jusqu'ici plutôt préservés. Cette défiance s'est accrue tout au long du quinquennat, se cristallisant notamment au moment du mouvement des gilets jaunes.

Elle s'exprime aussi par certaines formes de radicalisation et de contestation très dures, qui vont parfois jusqu'aux intimidations verbales, sinon physiques. Rien ne peut justifier les menaces et les violences : le groupe communiste, d'ailleurs, les condamne systématiquement. Mais notre devoir est aussi d'analyser les ressorts de tels comportements et d'entendre qu'ils résultent de l'incapacité de nos institutions démocratiques à produire du commun.

Or c'est ici que nos routes se séparent, car, curieusement, vous cherchez à soigner cette coupure douloureuse en éloignant toujours plus les rives qui séparent les citoyens de celles et ceux qui les représentent. Votre solution est d'aller plus loin encore dans la métropolisation, qui porte une grave responsabilité dans cette situation.

Certes, votre majorité n'est pas seule responsable puisque, depuis une trentaine d'années, bien des textes ont considérablement aggravé la mise en concurrence des territoires. Ces réformes ont provoqué des bouleversements institutionnels considérables, accentuant les inégalités territoriales, tout en remettant en cause les principes constitutionnels d'unité et d'indivisibilité de la République.

Face à des tels séismes, il eût été plus sage d'engager un véritable débat national, mais les différents gouvernements se sont obstinément refusés à toute nouvelle réflexion, préférant précipiter l'examen de réformes élaborées sans concertation et sans vision à long terme. La loi NOTRE et, dans une certaine mesure, le projet de loi 3DS sont exemplaires des dérives qui blessent cruellement notre démocratie.

En prétendant combattre le fameux millefeuille, ces réformes toujours plus « technos » ont rendu notre système local français, déjà contraignant et inopérant, encore plus incompréhensible pour les citoyens. C'est désormais un canard sans tête qui poursuit son chemin : aucun cerveau ne commande plus rien.

C'est pourquoi il faut revenir d'urgence au modèle laissé en héritage par les révolutionnaires de 1789. Nous devons refonder notre démocratie sur les trois piliers fondamentaux de la République : l'État, le département et la commune. Pour cela, il faut mettre fin à la monarchie présidentielle, qui étouffe les Françaises et les Français, qui ont le sentiment d'être réduits au silence, tout au plus consultés lors de grands débats hautains ou à l'occasion des élections présidentielles, sans que jamais ils puissent intervenir autrement dans la vie politique nationale.

Il faut également faire des départements les chevilles ouvrières de la République sociale, ce qui suppose d'en finir avec ces régions et ces intercommunalités inhumaines, géantes, incohérentes d'un point de vue géographique, historique et sociologique.

Il faut enfin conforter la commune comme échelon de base de la souveraineté populaire, avec les moyens que cela implique d'accorder aux municipalités, qui font vivre la cohésion sociale au quotidien, grâce aux services publics et au dévouement des serviteurs de l'intérêt général.

C'est de cette manière que les citoyennes et les citoyens retrouveront confiance dans leurs institutions et leurs élus. Aussi voterons-nous contre cette proposition de résolution,

considérant que la création du statut de conseiller territorial n'est qu'une nouvelle gageure technocratique, qui ne pourrait qu'aggraver la crise démocratique.

M. le président. La parole est à M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Le problème de l'enchevêtrement des compétences entre région et département n'est pas nouveau, loin de là, chacun le sait. Il a probablement été encore accentué par l'instauration des grandes régions, ou même par la loi NOTRE. Il n'est d'ailleurs pas certain que la loi 3DS, que nous voterons la semaine prochaine sur la base du texte de la commission mixte paritaire (CMP), résolve cette difficulté précise, même si elle améliorera nettement les conditions d'exercice de nombreuses politiques publiques.

Nos concitoyens – comment les en blâmer – ont le plus grand mal à identifier le centre des décisions territoriales et ont trop souvent le sentiment que celles-ci n'ont pas d'effet sur leur quotidien. De plus, ils apprécient généralement davantage la politique que le politique, et nourrissent à l'égard de ce dernier un sentiment généralisé de défiance.

Ce sont là quelques-unes des raisons du très grave niveau d'abstention que nous avons connu au printemps dernier. Un tiers seulement des électeurs se sont déplacés, 13 % uniquement chez les jeunes âgés de 18 à 24 ans, ce qui montre suffisamment l'état de crise dans lequel se trouve ce processus démocratique.

Le mode de scrutin des élections régionales et départementales ne fait malheureusement qu'accentuer le problème, que les incroyables défaillances dans la distribution du matériel électoral ont encore aggravé. Les élections départementales se font au scrutin binominal majoritaire ; il est proportionnel avec prime majoritaire et sections départementales pour les régionales. En tant que directeur de campagne de la liste de la majorité présidentielle en Bourgogne-Franche-Comté, j'ai pu constater que nos concitoyens ignorent tout du mode électoral précis, tout comme j'étais moi-même rigoureusement incapable, le soir de l'élection, de deviner combien nous aurions de conseillers dans chaque département, avant que le préfet ait bien voulu finir tous ses calculs.

Alors, que faire ? Nous ne sommes évidemment pas, en tout cas avec ce texte, à la veille d'un grand soir de la réforme territoriale ; cependant l'idée de créer un conseiller territorial doit être inscrite au nombre de nos travaux, même si elle ne résoudra évidemment pas tous les problèmes.

Le thème n'est pas nouveau, chacun le sait. La proposition a été avancée à plusieurs reprises. Recommandée par le comité Balladur, votée sous le gouvernement de François Fillon, la réforme a été abrogée, sans mise en pratique, sous la présidence de François Hollande. Elle n'a donc jamais été concrétisée, jamais plébiscitée, mais jamais réellement abandonnée non plus. En son temps, de nombreuses critiques lui furent opposées, et sans doute sont-elles encore d'actualité : le risque d'instituer une tutelle des régions sur les départements et de cantonaliser les régions ; la complexité technique de son application ; le risque de rendre la pratique institutionnelle assez confuse, d'autant qu'elle provoquerait un problème d'identité des collectivités territoriales.

Cependant, la proposition de résolution du groupe MODEM a le mérite de reposer les questions centrales et lancinantes de l'intérêt de nos concitoyens pour l'action publique et de leur bonne compréhension des rouages qui la gouvernent. Les réponses passent nécessairement par une

meilleure incarnation des responsables politiques territoriaux et donc, pourquoi pas, par un rapprochement des conseillers départementaux et régionaux.

L'excellent rapport de Stéphane Travert, déposé en conclusion de la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, présidée par Xavier Breton, ne tranche pas, mais il nous invite à réfléchir au moins au rapprochement des modes d'élection des conseillers régionaux et départementaux, tout en reconnaissant que cela doit ouvrir la voie à une nouvelle réflexion sur la possibilité de rapprocher les « figures » du conseiller départemental et du conseiller régional avec la création du conseiller territorial. Nous pouvons reconnaître que ce dernier peut être un facteur de lutte contre l'abstention, améliorer la lisibilité de l'action publique et la coordination de la décision politique, et sans doute mieux incarner ce que doit être un décideur local.

Même si un travail complémentaire de réflexion plus globale est sans doute nécessaire, la proposition de résolution « invite le Gouvernement à mener les réflexions nécessaires à l'harmonisation des modes de scrutin aux élections départementales et régionales et à en tirer la conséquence par la création du conseiller territorial qui siégerait dans les deux assemblées ». Dans ces conditions, il n'y a pas de raison sérieuse de ne pas la suivre; le groupe LaREM, que j'ai l'honneur de représenter devant vous, la votera. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem.*)

M. le président. Mme Lorho n'étant pas arrivée, je clos la discussion générale.

M. Bruno Millienne. Elle est toujours en panne de réveil!

M. Erwan Balanant. Les députés du groupe LR aussi!

M. le président. Je vous invite à montrer un peu d'humilité concernant la présence à l'Assemblée nationale, parce que nous pourrions tous faire l'objet de ce genre de remarques désobligeantes.

Sur la proposition de résolution, je suis saisi par le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme la ministre déléguée chargée de la citoyenneté.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté. D'abord, je souhaite un joyeux anniversaire à M. Philippe Vigier! (« Ah! » et applaudissements sur les bancs du groupe Dem.)

Cette proposition de résolution invite le Gouvernement à mener une réflexion sur l'harmonisation des modes de scrutin régional et départemental, donc à créer le conseiller territorial.

Vous invitez aussi le Gouvernement à réfléchir à l'articulation des échelons départemental et régional. Il s'agit de revoir le mode d'élection des conseillers départementaux et régionaux, sur le modèle du conseiller territorial, selon une réforme adoptée par le Parlement en 2010, mais jamais appliquée.

Le Gouvernement ne sera pas défavorable à ce texte, car il apparaît tout à fait légitime et utile de poursuivre une réflexion visant à rendre l'échelon territorial intermédiaire plus lisible et plus proche des citoyens et de leurs préoccupations,

à responsabiliser davantage les élus et à clarifier encore la répartition des compétences entre les échelons locaux.

La présente proposition de résolution nous permet de partager l'objectif commun et impérieux d'améliorer la participation électorale et l'intérêt que portent nos concitoyens à toutes les élections.

J'ai eu l'occasion de m'exprimer largement sur ce sujet dans le cadre des travaux sur les moyens de lutter contre l'abstention, menés par Xavier Breton et Stéphane Travert, que je remercie et salue. La lutte contre l'abstention électorale est essentielle à la vitalité des institutions démocratiques. Le ministère dont j'ai la responsabilité y travaille. Nous avons développé des outils, dont certains ont été présentés; d'autres le seront bientôt, nous devons encore y travailler ensemble.

Près de deux tiers des Français se sont abstenus de voter lors des dernières élections départementales et régionales, en 2021. Le contexte sanitaire a certes contribué à ce recul historique, de 16 % pour les élections départementales et de 24 % pour les élections régionales, mais nous ne pouvons pas tout attribuer au covid. Le texte soulève donc deux questions essentielles.

La première concerne la lisibilité de l'organisation territoriale, s'agissant en particulier de l'articulation entre les échelons. Elle implique une certaine stabilité, notamment des modes de scrutin des élections régionales et départementales, ainsi que des limites territoriales, après les réformes successives intervenues entre 2012 et 2017.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas bouleverser à nouveau le cadre institutionnel et électoral des départements et des régions, et de se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité de leur action. La loi 3DS en est la preuve.

La stabilité est également indispensable pour que nos concitoyens comprennent les enjeux qui dépendent des départements et des régions dans les domaines économique, social et environnemental.

En ce qui concerne la recherche d'un mode de scrutin cohérent, permettant de favoriser l'articulation entre les différents échelons, le retour au conseiller territorial tel qu'il fut envisagé en 2010 soulève de nombreuses questions. Si celui-ci peut sans doute être le point de départ d'une réflexion commune, il sera difficilement un point d'aboutissement, du moins dans sa version adoptée en 2010.

En effet, dans son principe, le conseiller territorial devait remplacer le conseiller départemental et le conseiller régional, en siégeant à la fois au conseil départemental et au conseil régional. Les conseillers territoriaux devaient être désignés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, sur le modèle des élections cantonales en vigueur avant la réforme de 2013.

Depuis 2010, le cadre juridique et institutionnel a profondément évolué. La carte cantonale a été remaniée et les conseillers départementaux sont élus dans chaque canton, au scrutin majoritaire par binôme paritaire. Parallèlement, les grandes régions ont été créées. La mise en place du conseiller territorial impliquerait donc un nouveau découpage cantonal, sensible, sept ans à peine après les redécoupages de 2014 et de 2015. Un tel mode d'élection ne garantirait par ailleurs pas nécessairement la constitution de majorités aussi certaines que dans le cadre du scrutin régional actuellement en vigueur.

La question de la stabilité des majorités serait également susceptible de se poser en cas d'application d'un scrutin de liste sur le modèle régional actuel. Ce mode de scrutin

permettrait, certes, de dégager des majorités claires à l'échelle régionale, grâce à la prime majoritaire attribuée à la liste arrivée en tête. Cependant la répartition des sièges par sections départementales risquerait de ne pas donner la majorité, dans un conseil départemental, à la liste arrivée en tête dans ce département, ce qui serait difficilement intelligible pour les électeurs. Telles sont les questions que le Gouvernement se pose.

Comme je l'ai indiqué en introduction, le Gouvernement estime nécessaire la poursuite d'une réflexion sur ces enjeux, essentiels pour la vitalité de notre démocratie locale et pour l'organisation territoriale de notre pays. Tous les scénarios possibles doivent cependant être mis sur la table, au-delà du modèle du conseiller territorial, auquel cette proposition de résolution fait référence. Je remercie encore une fois le groupe MODEM d'inscrire à l'ordre du jour ce type de sujet, fondamental pour la vitalité de la démocratie. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)*

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. Je mets aux voix la proposition de résolution.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	92
Nombre de suffrages exprimés	90
Majorité absolue	46
Pour l'adoption	88
contre	2

(La proposition de résolution est adoptée.) (Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures cinquante, est reprise à onze heures.)

M. le président. La séance est reprise.

5

DÉVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique (n^{os} 4873).

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Sylvain Waserman.

M. Sylvain Waserman. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne, chers collègues, la proposition de résolution que je défends au nom du groupe MODEM est d'abord un message à l'attention de nos concitoyens par lequel nous, députés de la nation, réaffirmons que leur participation est essentielle à notre système démocratique.

Dans l'exercice de nos mandats, lors des réunions publiques en présentiel ou virtuelles, des auditions ou des rencontres sur le terrain que nous organisons, chacune et chacun d'entre nous, quel que soit le banc sur lequel nous siégeons, défend l'idée que la démocratie représentative s'enrichit de la démocratie participative.

Je vous rappelle que ce n'est ni une lubie, ni une idée dans l'air du temps. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose clairement que tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement à l'élaboration de la loi. Pour les élus, cette participation citoyenne est parfois un aiguillon, mais toujours une boussole.

Deux tendances, apparemment antagonistes, se dessinent. Première tendance : des citoyens engagés souhaitent être directement associés aux décisions publiques qui les concernent. Il n'y a plus d'un côté les citoyens, et de l'autre les élus qui décident seuls de manière verticale. Ils prouvent une logique de circuit court entre les citoyens et la décision publique.

Dans un ouvrage publié en 2016, j'ai baptisé cette première tendance d'ubérisation de la politique. En tout cas, j'ai constaté une certaine désintermédiation et l'évolution du rôle de l'élu face à la volonté d'instaurer ce circuit court.

La deuxième tendance, presque antagoniste, c'est, au-delà de la seule abstention, le décrochage démocratique d'une partie de nos concitoyens qui considèrent que la démocratie ne les concerne plus.

En notre qualité d'élus, notre défi est bien de répondre à ces deux tendances. Il soulève plusieurs questions, notamment de méthode, et nous incite à envisager des enjeux d'innovation.

S'agissant des questions de méthode, dans un autre ouvrage, j'expliquais que nous devons adapter le niveau de concertation et de consultation aux situations auxquelles nous faisons face. J'ai identifié quatre niveaux de consultation. D'abord, nous devons garantir l'information et la transparence à nos concitoyens. Ensuite, nous devons les consulter formellement par des votations et des référendums. Le troisième niveau que nous connaissons bien désormais est classique : il s'agit de la participation. Nous savons où nous allons, nous associons chacun, en l'écoutant et en adaptant le chemin que l'on prend ou la politique publique qu'on définit. Enfin, le quatrième niveau est le plus exigeant, celui qui prend le plus de temps : la coconstruction que nous avons chacun pu expérimenter. Elle est d'ailleurs assez anxiogène parce qu'on part d'un point A que l'on connaît, alors que l'on ne sait pas où est le point B d'arrivée. C'est justement le principe de la coconstruction. Pour l'avoir expérimentée comme beaucoup d'entre vous j'en suis sûr, j'ai constaté que c'est le moyen le plus puissant pour élaborer les meilleures politiques publiques parce qu'il se nourrit des regards croisés de chacun.

Il y a bien entendu aussi des facteurs clés de succès, comme la sincérité de la démarche et son accessibilité au sens large, afin d'éviter que seule une élite engagée recoure à la participation citoyenne.

Monsieur le ministre délégué, je voudrais saluer votre action s'agissant de cette méthode. Vous avez beaucoup apporté en la matière au sein du Gouvernement, en défendant la notion du devoir de suite, c'est-à-dire l'obligation pour l'organisateur d'une consultation citoyenne de bien rendre compte, à l'issue de l'exercice, de la façon dont il a pris en considération les contributions apportées. C'est évidemment un enjeu majeur parce qu'un citoyen qui ne verrait pas la façon dont sa contribution est prise en compte, finirait par se lasser. Malheureusement, nous le constatons lorsque l'organisation de ces consultations n'obéit pas à une méthode assez rigoureuse.

C'est vous dire combien je suis heureux d'avoir aujourd'hui au banc le premier ministre... (*Murmures sur plusieurs bancs*), le premier ministre de la participation citoyenne.

M. Erwan Balanant. On a eu peur !

M. Sylvain Waserman. C'est la journée parlementaire du MODEM : après tout, nous avons le droit d'avoir le sens de l'anticipation. (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

Monsieur le ministre délégué, vous incarnez parfaitement ces relations très étroites entre la démocratie participative et la démocratie représentative.

Nous sommes également confrontés à un fort enjeu d'innovation. Nos territoires regorgent d'expérimentations, d'innovations que de nombreux élus locaux appliquent. Au cours du mandat, nous avons vécu deux innovations démocratiques majeures, dont nous n'avons probablement pas suffisamment tiré les enseignements : le grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat.

Lors du grand débat, tout une richesse d'informations, d'idées et d'avis a été apportée que nous devons maintenant encore plus exploiter. Dès l'ouverture de la Convention citoyenne pour le climat, on aurait dû mieux expliquer que l'idée n'était pas de transposer directement dans la loi l'ensemble des propositions émises, mais d'y répondre une par une, puis de mesurer la performance du processus par le nombre d'idées retenues dans la loi.

Cela dit, chers collègues, je connais beaucoup de députés qui seraient très heureux si l'on retenait seulement la moitié des multiples idées qu'ils présentent. (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

M. Bruno Millienne. Excellent !

M. Sylvain Waserman. Je ne m'adresse pas seulement à nos collègues de l'opposition, mais à chacun des députés.

On ne peut donc pas reprocher à ceux qui promeuvent ces innovations démocratiques de prendre des risques et d'expérimenter. En tout cas, elles représentent des moments majeurs de démocratie que nous devons saluer, tout en ayant l'humilité de dire que nous devons poursuivre nos efforts afin de les intégrer complètement dans le paysage démocratique.

Enfin, le texte propose des axes de développement et des actions concrètes. Le premier concerne les moyens de faire progresser l'esprit civique, en particulier chez nos jeunes, mais pas seulement. Notre jeunesse est beaucoup plus engagée que certains poncifs voudraient nous faire croire. Je prends deux exemples. Nous sommes le pays où le service civique est la plus belle réussite en Europe. En effet, des jeunes déplacent des montagnes, en donnant une année de leur vie pour les autres, pour le développement durable, pour les personnes en situation de dépendance ou de handicap ; bref, ils nous montrent l'exemple. La jeunesse

nous a aussi montré l'exemple lors des marches pour le climat (*Mmes Élodie Jacquier-Laforge et Albane Gaillot applaudissent*), qui représentent un message d'engagement très fort passé notamment à l'ensemble de la classe politique. Ainsi, notre jeunesse est engagée. Son implication prend des formes nouvelles ; c'est à nous de savoir y répondre et de lui donner sa juste place.

Parce que la démocratie se travaille tout au long de la vie d'un citoyen, nous proposons très concrètement de lancer des universités ouvertes de la démocratie. Ainsi, chaque université française proposerait un cursus ouvert à tous, permettant à chaque citoyen, au moment où il le souhaite, de pouvoir s'interroger, réfléchir, progresser dans sa compréhension du modèle démocratique et des fondamentaux de l'État de droit.

Je veux évoquer un deuxième axe de développement : l'immense défi de la démocratie numérique. La *Civic Tech* offre de nouvelles occasions. Nous avons la possibilité de vivre dans une démocratie numérique à visage découvert, France Connect en atteste. De nombreuses questions éthiques et d'équité se posent. Le principe d'équité entre des candidats est-il encore respecté lorsqu'un élu développe une plateforme numérique d'échanges avec ses concitoyens ? Bref, nous proposons le lancement d'assises de la démocratie numérique, qui elles seules permettraient d'en poser les jalons.

Enfin, chers collègues, je pense que l'Assemblée nationale doit être le cœur de cette réflexion sur la participation citoyenne. Nos successeurs devront poursuivre notre action sur les pétitions, désormais beaucoup plus accessibles depuis la réforme de notre règlement, mais aussi sur la lisibilité de nos lois pour les rendre plus accessibles, et faire des propositions innovantes. On peut imaginer, par exemple, créer des plateformes citoyennes afin que les citoyens puissent déposer des amendements sur un projet de loi.

Ce sont les bases d'un nouveau pacte démocratique citoyen et civique, qui traduit notre volonté de replacer le citoyen au cœur de notre édifice démocratique. Cette philosophie politique part du postulat selon lequel chaque citoyen a sa valeur à apporter à notre modèle démocratique. Le groupe MODEM défend et vous propose aujourd'hui une approche politique profondément humaniste et inclusive. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem. – M. Christophe Euzet et Mme Albane Gaillot applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. La proposition de résolution se fonde sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui énonce le principe de la participation des citoyens à l'élaboration de la loi – cela a été dit. Elle propose deux axes : structurer la gouvernance de la participation citoyenne et systématiser cette participation au niveau de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques. Elle part du constat – dressé à plusieurs reprises ce matin – que notre modèle représentatif est en crise.

Nous constatons que nos concitoyens veulent s'investir et être acteurs de leur vie sociale, comme en témoignent la marche pour le climat, l'engouement que suscite le service civique, les collectifs citoyens ou encore le succès que connaissent les budgets participatifs. Paradoxalement, les concitoyens votent de moins en moins. Sylvain Waserman vient de le dire brillamment : un sentiment de défiance tend à se développer dans notre pays à l'encontre du système représentatif, qui est mis à la marge et dont les acteurs font parfois même l'objet de confrontations.

Au-delà des mots et des formules de style que nous employons parfois à la tribune, la participation citoyenne en tant que complément à la démocratie représentative est aujourd'hui devenue un enjeu crucial. Nous devons désormais favoriser l'implication participative de nos concitoyens car ce sera le moyen de les faire revenir vers les urnes. En ce sens, la participation sera inmanquablement un enrichissement de la représentation. Dans ce mariage, l'une n'a aucunement vocation à se substituer à l'autre ; elles ont vocation à se compléter mutuellement.

Des mécanismes déjà évoqués existent dans notre système : mercredi prochain, en commission des lois, nous examinerons des pétitions citoyennes, un centre interministériel de la participation citoyenne a été créé, le grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat ont connu un grand succès. Désormais se pose la question de la pérennité des actions menées, des méthodes employées et de l'innovation durable des dispositifs que nous pourrions instaurer.

Monsieur Waserman, nous vous rejoignons concernant les cinq enjeux réels énoncés dans la proposition de résolution dont vous êtes l'auteur, sur lesquels nous devons être appelés à réfléchir. Tout d'abord, la participation devrait être élargie à des publics *a priori* moins engagés dans cet investissement sociétal. Ensuite, il faudrait dégager du temps au bénéfice de ceux qui souhaiteraient éventuellement s'impliquer. Puis, les suites concrètes d'une consultation devront être envisagées, en créant un devoir de suite, et il faudra encore évaluer la consultation et capitaliser sur l'expérience. Il s'agit enfin d'aller bien au-delà du simple acte de consultation.

J'ai aussi pris acte de vos quatre propositions sur lesquelles nous vous rejoignons totalement une fois de plus. D'abord, nous partageons l'idée de promouvoir dès le plus jeune âge la participation et de continuer à le faire plus tard au cours de la vie. Tout démarre de l'école, on le sait très bien. C'est à l'école que l'idée selon laquelle la démocratie participative est complémentaire de la démocratie représentative doit naître et s'épanouir.

Ensuite viennent l'idée d'organiser, de modéliser cette participation afin qu'elle ne soit plus empirique, mais structurée et de plus en plus institutionnalisée ; celle de développer la démocratie numérique – je n'en suis pas un fervent défenseur, mais j'y souscris dans la mesure où elle aurait vocation à contrer la pseudo-démocratie des réseaux sociaux ; celle de structurer la gouvernance de la participation citoyenne en intégrant le citoyen aux futures lois dès l'étude d'impact. Je le répète, nous ne pouvons que soutenir ces propositions.

Sans aucune démagogie, le groupe Agir ensemble pourrait même essayer d'aller plus loin, comme le préconise dans ses travaux, que je lisais dernièrement, le professeur Xavier Magnon, qui enseigne à l'université d'Aix-Marseille où il dirige l'institut Louis-Favoreu (ILF). Pourquoi ne pas étudier les possibilités de baliser les modalités d'une initiative législative populaire, de mieux consulter la population lorsque les élus doivent prendre des mesures qui ne figureraient pas dans leur programme ? Bref, vos propositions sont la rampe de lancement de la réflexion collective à laquelle nous devons tous nous livrer concernant notre système de gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem. – Mme Nicole Dubré-Chirat applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Comme les autres textes examinés aujourd'hui à l'initiative du groupe MODEM, celui-ci tente de résoudre un problème que nous constatons tous : la crise démocratique qui s'aggrave à mesure que de plus en plus de nos concitoyens s'éloignent durablement du fait

électoral et des consultations. En 2017, déjà, Brice Teinturier les avait baptisés les PRAF : « plus rien à faire, plus rien à foutre ». Ils délaissent jusqu'au vote contestataire qui, tout en permettant d'exprimer son mécontentement du système, participait à la vitalité démocratique. La crise profonde que nous vivons est ainsi d'une tout autre nature que celles que nous avons pu connaître auparavant.

Pour tenter de remédier à cette situation, il faut logiquement nous concentrer sur le citoyen : ce texte vise à le placer au cœur de notre réflexion, de notre action. Seulement, le citoyen en lui-même est multiple. Outre l'électeur, il y a le contribuable attaché à ce que le meilleur usage soit fait de ses deniers, l'usager de plus en plus exigeant en matière d'efficacité des services publics, et Jean-Michel Twittos qui, l'anonymat aidant, se comporte davantage en procureur sur les réseaux sociaux qu'en participant à la vie démocratique. Cependant, ces réseaux ont pris une telle importance que leur activité influe forcément sur le débat public et que nous ne pouvons en faire abstraction lorsque nous songeons aux mesures susceptibles de permettre aux citoyens de retrouver le chemin des urnes.

La proposition de résolution concerne plusieurs domaines qu'il s'agisse de la formation ou des méthodes et pratiques diverses. Que nous exerçons ou non un mandat local, nous sommes un certain nombre à consulter régulièrement nos concitoyens au sujet de ce qui les préoccupe ou de ce que l'Assemblée soumet à notre examen. Je salue mon collègue Guy Bricout, qui a créé un conseil de circonscription comptant soixante personnes pour travailler avec lui à ce qui est d'actualité, y compris législative.

Concernant le volet numérique, j'imiterai la circonspection de M. Euzet : on ne tend que trop à considérer le numérique comme le remède à l'éloignement. C'est parfois vrai, mais pas toujours. Afin de pouvoir, par exemple, accéder par cette voie à des services publics qui s'éloignent physiquement, nos concitoyens devront être accompagnés en vue de maîtriser les outils numériques et d'être en mesure de les utiliser quotidiennement.

Il en va de même en matière de citoyenneté : le numérique ne remplacera jamais la présence physique dans la confrontation, le débat, le dialogue, ni dans cette participation électorale qui forme le cœur de notre démocratie depuis 250 ans. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le groupe UDI et indépendants s'oppose à l'idée d'un vote par correspondance ou d'un vote électronique. Le rituel du bulletin glissé dans l'urne fait prendre pleinement conscience à celui qui l'accomplit que sa voix, ajoutée à d'autres, déterminera l'élection d'un homme ou d'une femme, celle du maire, d'un conseiller départemental ou régional ou du Président de la République.

Nous saluons cette proposition de résolution comme une invitation à prendre certaines initiatives : c'est pourquoi notre groupe y sera plutôt favorable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-I et Dem. – M. Bertrand Pancher applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Dans mon engagement politique, j'ai été très marqué par le Grenelle de l'environnement. C'était il y a plus de dix ans : nous prenions conscience de la crise environnementale, de la nécessité d'agir, et d'agir rapidement. Nous avons réuni les représentants des organisations environnementales, mais aussi ceux des entreprises, des agriculteurs, des chasseurs : autant de gens qui d'ordinaire s'ignoraient, ne s'adressaient pas la parole, voire se haïssaient. Au bout de six mois, ils avaient déterminé avec précision des objectifs et les moyens de les atteindre. Surtout, j'ai été

témoin d'une impressionnante transformation des esprits : tous avaient reconnu la bonne volonté les uns des autres, souhaitaient faire œuvre commune, se respectaient. Même si Jean-Louis Borloo n'est pas Harry Potter, cela tenait de la magie ! Hélas, tout est ensuite retombé comme un soufflé : nous n'avons pas continué à faire travailler les intéressés ensemble, et les vieux réflexes ont repris le dessus.

Notre pays est beau, même magnifique ; les Français ont envie de s'engager en sa faveur. Il a énormément apporté au monde et, comme nombre d'entre vous, je crois qu'il est capable de continuer à le faire, pourvu que nous travaillions vraiment tous ensemble. Or son principal problème, c'est la prise de décisions : comment faire en sorte qu'elle soit collective, que chacun s'implique ? Nous n'y parviendrons que s'il se produit un choc démocratique ; autrement, pas la peine d'essayer, même avec un grand cerveau pour nous diriger. Il vaut certes mieux que le détenteur du pouvoir soit intelligent, mais nous avons surtout besoin de grandes oreilles pour nous écouter, à quelque échelon social que nous nous trouvions. C'est faisable à condition de réformer les institutions, d'opérer un rééquilibrage en faveur du Parlement, car il n'est pas normal que tant de pouvoirs soient entre les mains d'une seule personne ; il faut un choc de décentralisation, il faut également que ce débat provoque un véritable choc d'écoute de nos concitoyens.

Ce choc n'a pas encore eu lieu : il aurait pu. Nous devrions tous être marqués au fer rouge par la crise des gilets jaunes, qui a violemment secoué le pays. Sans l'armée, la police, la gendarmerie, une révolution orange balayait nos institutions ; nous aurions fait pire que ces pays dont nous dénonçons le manque d'expérience démocratique ! Quelles en ont été les suites ? Un grand débat qui, finalement, s'est résumé à un grand blabla.

Mme Nadia Essayan. Mais non !

M. Bertrand Pancher. On a écouté beaucoup de monde ; il aurait suffi d'identifier vingt ou trente propositions qui seraient remontées pour être travaillées, puis redescendues et de nouveau soumises à discussion. Nos concitoyens n'en demandaient pas davantage pour avoir le sentiment qu'ils avaient été compris, que les choses avançaient. Or, je le répète, il n'a été tenu aucun compte de cette crise.

Au dernier moment, on a inventé des dispositifs comme la Convention citoyenne pour le climat. L'idée ne manquait pas d'intérêt ; reste que les citoyens responsables impliqués se sont dits frustrés, le Président de la République n'ayant pas tenu sa promesse de soumettre « sans filtre » leur texte au Parlement.

M. Bruno Millienne. Ce n'est pas ce qu'on a dit !

M. Bertrand Pancher. Pire, sur un certain nombre de points, nous avons régressé : je pense à la déliquescence des dispositifs de participation, en particulier au niveau local.

Il faut remettre le citoyen au cœur des mécanismes, recourir régulièrement au référendum à choix multiples, abaisser à 1 million de signatures le seuil de déclenchement du référendum d'initiative partagée – voyez ce qui s'est passé au sujet de la privatisation d'Aéroports de Paris. Le groupe Libertés et territoires propose également que les textes ayant recueilli par voie de pétition un certain nombre de signatures puissent être soumis à l'exécutif local et même, pour ceux qui obtiendraient 200 000 signatures, à notre examen, dans le cadre de niches citoyennes. Il faut octroyer un statut et des moyens équitables aux représentants de la société civile ; il faut organiser de grands débats structurés qui aboutissent à

des décisions, simplifier les instances locales de concertation, rendre obligatoires les études d'impact et la concertation pour le Parlement.

Tout cela serait aisément réalisable. Je regrette que ces débats ne soient inscrits à notre ordre du jour qu'en fin de quinquennat et je forme le vœu que le futur Président de la République mette enfin en pratique ces mesures de bon sens ! (*M. Guy Bricout applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Le collègue Pancher est en train de faire du chemin vers l'insoumission : cela fait deux fois ce matin que je le remarque et, bien entendu, je m'en réjouis. Je tenais également à le rassurer : le prochain Président de la République, Jean-Luc Mélenchon, prendra bien ces questions démocratiques à bras-le-corps. (« Ah ! » *sur les bancs du groupe Dem.*)

M. Bruno Millienne. Nous voilà rassurés !

M. Loïc Prud'homme. Nous examinons la proposition de résolution pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique. L'exposé des motifs du texte proclame : « Deux innovations démocratiques majeures auront aussi marqué le quinquennat : le grand débat national, avec deux millions de contributions citoyennes reçues sous différentes formes, et la Convention citoyenne pour le climat, qui en a découlé – exercice délibératif inédit à cette échelle en France et dans le monde. » Cette vision idyllique est lacunaire, sinon mensongère. Bertrand Pancher l'a rappelé au sujet du grand débat, que Jean-Luc Mélenchon, pour sa part, qualifiait de « bide total ». Rappelons que la Commission nationale du débat public (CNDP) avait été écartée, et que les questionnaires proposés par le Gouvernement étaient plus qu'orientés.

M. Erwan Balanant. Ce n'est pas gentil pour ceux qui y ont répondu !

M. Loïc Prud'homme. Monsieur Balanant, si vous voulez prendre la parole, je vous invite à monter à la tribune ! (« Oh ! » *sur les bancs du groupe Dem.*)

Pour ne citer qu'un seul exemple, les options proposées en vue de financer les dépenses sociales étaient les suivantes : reculer l'âge de la retraite, augmenter le temps de travail, revoir les conditions d'attribution de certaines aides sociales. Autrement dit, les participants n'avaient le choix qu'entre libéralisme, libéralisme, ou libéralisme ! Avec la Convention citoyenne sur le climat, vous avez suscité des attentes sans y répondre, sans honorer vos promesses. Macron...

Plusieurs députés des groupes LaREM et Dem. Le président Macron !

M. Loïc Prud'homme. ...avait promis d'en reprendre « sans filtre » les propositions ; en réalité, il les a balayées d'un revers de main. Les plus ambitieuses se sont heurtées à un joker présidentiel, les autres ont été écartées, édulcorées, leur mise en pratique retardée. La déception des 150 membres de la Convention peut se mesurer par la note qu'ils ont attribuée au projet de loi – la future loi « climat et résilience » du 22 août 2021 – censé transposer leurs préconisations : 3,3 sur 10. Vous avez bien entendu ! Bilan : la majorité intitulée « innovations démocratiques majeures » les échecs de sa politique antidémocratique.

Vous indiquez vouloir simplifier. Après lecture de l'exposé des motifs, je m'interroge : pour vous paraphraser, il semblerait que votre vision de la simplification ne soit pas si simple.

Il est mentionné que : « Simplifier pour mieux associer nos concitoyens serait ainsi une nouvelle boussole pour guider nos actions de simplification ». Cela ressemble à du langage Shadok un peu sophistiqué. Vous indiquez également que « S'interroger à chaque réforme pour savoir si elle est source de simplification "vu du citoyen", et si elle apporte donc à nos concitoyens une vision plus claire qui leur permettra de participer plus concrètement à la vie publique, doit faire partie plus systématiquement du raisonnement du législateur ». Je me perds dans les arguments de votre exposé des motifs tant ils manquent de simplicité !

Une fois de plus, je m'interroge. Après la loi ASAP d'accélération et de simplification de l'action publique et le projet de loi 3DS relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, la seule chose qui reste simple c'est le titre de la loi ou du projet de loi.

Si vous souhaitez développer la participation citoyenne, pourquoi ne pas avoir instauré le référendum d'initiative citoyenne ? C'était pourtant l'une des demandes des gilets jaunes, et c'est aussi ce que propose La France insoumise dans son programme « L'avenir en commun ». Avec le référendum d'initiative citoyenne, les citoyens qui réunissent suffisamment de signatures peuvent révoquer des élus, proposer ou abroger une loi et modifier la Constitution.

M. Bruno Millienne. C'est de la démagogie !

M. Loïc Prud'homme. Je rappelle que 69 % des Français se déclarent favorables à l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne !

Enfin, vous indiquez vouloir développer notre démocratie numérique comme lieu de débat citoyen ; le collègue Bertrand Panher l'a évoqué. Nulle mention, dans votre proposition de résolution, de l'illectronisme et de la fracture numérique, dont je rappelle qu'elle est pourtant très présente en France ! Dans une étude d'octobre 2019, l'INSEE indique que l'illectronisme, ou illettrisme numérique, concerne 17 % de la population. Tout au long du quinquennat, les députés de La France insoumise n'ont cessé de rappeler qu'il était urgent de lancer un plan d'investissement pour lutter contre les zones blanches et la fracture numérique. C'est bien plus urgent que de déployer la 5G, dont l'impact environnemental est considérable, et c'est surtout bien plus utile pour permettre l'implication des citoyens dans la vie publique.

Pour toutes ces raisons, notre groupe ne soutiendra pas cette proposition de résolution.

M. Bruno Millienne. Comme c'est étonnant !

M. le président. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Tout d'abord, je remercie sincèrement mes collègues du groupe MODEM d'avoir inscrit à l'ordre du jour de leur niche parlementaire un grand nombre de textes ayant trait à la démocratie et à nos institutions. Nous regrettons, nous autres, députés communistes, que ces sujets soient trop souvent délaissés par la représentation nationale. Ils sont pourtant essentiels aux yeux de beaucoup de Françaises et de Français qui, le plus souvent, sont exaspérés par le fonctionnement de nos institutions démocratiques et aspirent à un changement de République.

Comme eux, nous voulons ce changement. Comme eux, nous voulons redonner ses lettres de noblesse au régime parlementaire qui a été tant dévalué. Comme eux, nous n'en pouvons plus de cette monarchie présidentielle qui a fait tant de mal à la cohésion nationale durant la crise

sanitaire, et nous voulons y mettre fin. Comme eux, nous voulons associer les citoyennes et citoyens aux décisions, développer la démocratie participative et l'articuler non pas en opposition mais en complémentarité avec la démocratie représentative. Nous avons la conviction que ces évolutions doivent se faire simultanément, faute de quoi les réformes échoueront sur l'autel du présidentielisme. C'est ce que nous avons pu constater au cours des cinq dernières années.

Sur le plan institutionnel d'abord, le Président qui promettait une révolution copernicienne n'a finalement rien changé. Pire, le Gouvernement et l'actuelle majorité n'ont pas hésité à user et à abuser de toutes les vieilles recettes laissées en héritage par les pères fondateurs de la V^e République. Je pense à l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution durant la réforme des retraites ; je pense aussi au vote bloqué sur la proposition de loi de notre groupe visant à déconjugaliser l'allocation aux adultes handicapés ; je pense également au fait majoritaire qui n'a jamais autant rayonné que sous cette législature, dans des proportions parfois caricaturales.

S'agissant de la participation citoyenne ensuite, dont il est question dans cette résolution, le bilan n'est guère plus satisfaisant. Je veux tout d'abord parler de la Convention citoyenne pour le climat, qui s'est soldée par un échec. La faute en revient essentiellement au Président de la République, qui s'était préalablement engagé à reprendre toutes les propositions « sans filtre » soit pour les transmettre au Parlement, soit pour les soumettre à référendum. La suite est bien connue : non seulement Emmanuel Macron n'a pas retenu toutes les propositions, mais il n'a eu de cesse de modifier ou de vider certaines d'entre elles de leur sens avec, il est vrai, le concours des députés de la majorité.

C'est d'autant plus regrettable que nous avons proposé, par la voix de notre président de groupe, la création d'une commission spéciale à l'Assemblée, chargée d'étudier toutes les propositions émises par les citoyens tirés au sort. C'eût été une belle occasion de démontrer que démocratie participative et démocratie parlementaire peuvent harmonieusement s'articuler. Mais une fois encore, la verticalité a triomphé, suscitant au passage la colère des conventionnaires, écœurés d'avoir ainsi été instrumentalisés. C'est d'ailleurs pourquoi ils ont lancé une pétition pour sauver la Convention citoyenne sur le climat. Elle compte à ce jour plus de 529 000 signataires et constitue aussi un aveu de l'échec de ce processus innovant.

Enfin, comment ne pas revenir sur le mouvement des gilets jaunes et sur le référendum d'initiative citoyenne ? Jamais, au cours des dernières années, nous n'avions constaté une telle aspiration démocratique, singulièrement de la part de personnes qui semblaient avoir tourné le dos à la vie politique. Sur les ronds-points et dans les rues, dans nos villes et dans nos campagnes, en métropole et dans les territoires ultramarins, des femmes et des hommes ont pris ensemble la parole, demandant simplement que leurs voix soient entendues et que leurs demandes soient prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques.

La demande exprimée avec beaucoup de dignité par ces citoyennes et citoyens – ceux « qui ne sont rien », comme disait M. le Président de la République – était simple : que la souveraineté populaire, celle qui fût conquise par la Révolution française, leur soit enfin rendue. À cette demande légitime et en réalité enthousiasmante, si l'on prend au sérieux la promesse républicaine d'un Gouvernement « par le peuple et pour le peuple », le pouvoir répondit comme toujours par le mépris, la verticalité et la négation d'un formidable élan démocratique.

Aussi comprendrez-vous qu'en dépit de quelques propositions intéressantes, notre groupe s'abstiendra sur ce texte. Nous considérons que les perspectives que vous nous offrez, collègues, resteront des chimères tant que vous n'aurez pas renoncé au présidentialisme qui étouffe les aspirations citoyennes.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Dubré-Chirat.

Mme Nicole Dubré-Chirat. En 1947, Winston Churchill disait : « La démocratie est le pire système de gouvernement, à l'exception de tous les autres. » Longtemps mise en exergue pour les vertus qu'elle véhicule, la démocratie – du moins, son exercice – s'est progressivement imposée pour devenir le modèle de référence, celui que les Nations unies instaurent lors de la reconstruction des États. Ce même idéal démocratique est à la base de nos institutions européennes.

Pourtant, d'aucuns affirment que la démocratie connaît un essoufflement. Longtemps magnifiée, révéree, elle est aujourd'hui interrogée, questionnée voire délaissée, critiquée ou remise en cause. Comment faire évoluer et comment concilier démocratie représentative et démocratie participative ? Il existe un paradoxe entre une demande de participation exacerbée et la décroissance de la participation citoyenne. L'abstention s'accroît, quels que soient les scrutins, comme le rappelle le récent rapport d'information de nos collègues Xavier Breton et Stéphane Travert. Elle s'est inscrite petit à petit dans chacune de nos élections depuis 1970, atteignant un niveau jamais égalé lors des dernières consultations électorales de juin 2021.

On assiste à des formes de manifestations inédites – les gilets jaunes en 2018, les marches pour le climat, Nuit debout – qui témoignent du décalage et du décrochage des citoyens avec les modèles traditionnels de la participation démocratique. La pratique montre que la défiance vis-à-vis des institutions se traduit aussi par une opposition à toute forme de légitimité institutionnelle, qui remet en cause le modèle de démocratie représentative sur lequel reposent nos institutions. L'augmentation des violences à l'égard des forces de l'ordre, des journalistes ou des élus, en est l'exemple frappant.

Dès lors, comment répondre au défi de l'engagement citoyen, comment renforcer et élargir la participation citoyenne et comment consolider notre modèle de démocratie ? Depuis 2017, ces questions sont au cœur des préoccupations des élus. En témoignent la volonté du Président de la République, lors du lancement du grand débat en 2019, de recenser les préoccupations des citoyens dans l'ensemble du territoire, ou encore la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat, lors de laquelle 150 citoyens furent tirés au sort et dont 146 propositions furent reprises dans différents textes de loi. En témoigne aussi la réforme, en 2020, du Conseil économique, social et environnemental (CESE), lieu d'expression privilégié de la participation citoyenne, qui a ouvert le recours aux pétitions par voie numérique pour les citoyens dès l'âge de 16 ans. En témoigne également l'ouverture par les ministères, à l'occasion des différentes réformes, de plateformes numériques sur lesquelles chacun peut donner son avis et faire des propositions. En témoignent enfin les assises de l'eau ou les états généraux de la justice, qui sont autant d'instances de concertation.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la résolution qui nous est proposée aujourd'hui. Elle poursuit un objectif que nous partageons avec le groupe MODEM, celui du développement de la participation citoyenne. Le texte prévoit de créer les conditions de cette participation pour la jeunesse. Pour y

parvenir, l'éducation à la démocratie doit démarrer tôt et être distillée tout au long du parcours du jeune. L'école est un lieu privilégié d'éducation et de socialisation et c'est dans cette logique que sont déployées des actions à destination des jeunes. Interventions des députés dans les classes, classes Parlement, visites de l'Assemblée, conseils municipaux d'enfants, élections de délégués de classe, service civique, service national universel : autant d'approches qui aident chaque jeune à trouver sa place en tant que citoyen dans notre démocratie.

Pour développer une expertise publique de la participation, ensuite, il nous faut redéfinir ses règles et ses modalités pour que chaque personne qui s'engage sache pourquoi, comment et à quoi elle s'engage. Développer la démocratie numérique, c'est mettre la technologie et les nouveaux outils numériques au service de la démocratie pour la moderniser. Structurer la gouvernance, enfin, c'est favoriser l'innovation démocratique en s'inspirant des bonnes pratiques issues de la vitalité de nos territoires et de notre démocratie locale, en développant la formation tout au long de la vie et en interrogeant notre travail législatif afin de le rendre plus attractif et de le simplifier. Il est nécessaire d'encourager les initiatives locales, comme les conseils citoyens et les budgets participatifs, pour recueillir l'avis de chacun.

La proposition de résolution pragmatique qui nous est soumise poursuit le travail engagé pour développer la participation citoyenne. Au vu des constats, des enjeux et des propositions de notre collègue Sylvain Waserman, le groupe LaREM la votera, car elle constitue un apport indispensable pour faire évoluer la participation citoyenne, améliorer l'engagement et favoriser l'accès au vote – en somme, démocratiser la démocratie.

Comme le disait Pierre Mendès France, « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen et requiert à ce titre sa présence vigilante. [...] La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps. » (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM et sur les bancs du groupe Dem.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Sur le vote de la proposition de résolution, je suis saisi par le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne.

M. Marc Fesneau, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de nous donner aujourd'hui la possibilité de débattre de la participation citoyenne. J'en suis d'autant plus heureux que, dans cet hémicycle, les occasions sont rares d'évoquer les priorités de ce périmètre ministériel nouveau dont j'ai la charge depuis juillet 2020. Je souhaite donc saluer l'initiative du vice-président Waserman et des membres du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés, qui s'inscrit pleinement dans l'ambition que le Gouvernement porte pour la démocratie participative. Je remercie aussi le groupe d'avoir choisi, comme l'a rappelé M. Peu, le thème plus général de la démocratie : les sujets

qu'il recouvre sont éminemment d'actualité et je ne doute pas qu'ils jalonnent les mois et années à venir, tant ils sont à visiter et revisiter en permanence.

Les grands enjeux de votre proposition de résolution sont au cœur de la mission qui m'a été confiée il y a dix-huit mois. Je partage les constats et les objectifs que vous venez de formuler ; ils constituent le fondement même de ma feuille de route. Vous avez rappelé très justement les dangers qui menacent le fonctionnement de notre démocratie : indifférence des citoyens à l'égard de la chose publique, abstention électorale, défiance de plus en plus vive à l'égard des responsables politiques et des élus.

Ce délitement s'exprime par de multiples phénomènes de protestation, de radicalisation ou même de violence. Beaucoup d'entre vous, ici, y ont été directement confrontés. Je tiens donc une nouvelle fois à exprimer la solidarité du Gouvernement, ainsi que la mienne, à l'égard de celles et ceux qui ont été récemment la cible de ces menaces et de ces attaques intolérables.

À chaque menace, verbale ou physique, c'est la démocratie qui recule parce qu'à chaque violence c'est la liberté d'opinion qui est menacée et le débat qui est empêché. De tels faits, que bien sûr nous condamnons avec force et sans réserve, sont malheureusement le symptôme inquiétant d'une réalité que personne ne peut ignorer : pour un grand nombre de nos concitoyens, la déception voire le rejet sont réels vis-à-vis du système représentatif. Ils n'en sont plus, ils ne le reconnaissent plus.

Dans ce contexte, les principaux acteurs de ce système voient de plus en plus souvent leurs décisions contestées dans leur légitimité et mises en cause dans leur efficacité. Quelles qu'en soient les formes, cet épuisement démocratique met en péril la légitimité des institutions. Vous l'avez dit, cette fatigue porte le germe d'un affaiblissement de la démocratie elle-même.

Dans le même temps, j'observe comme vous une forte aspiration des citoyens à faire entendre leur voix, à peser dans le débat public. À mes yeux, ce n'est pas un paradoxe. Si nos concitoyens se détournent de l'expression démocratique traditionnelle, ils souhaitent aussi voir reconstruites de nouvelles formes d'engagement et de mobilisation. Le sujet n'est pas seulement national et institutionnel, monsieur Peu : au niveau local aussi, nos concitoyens aspirent à être mieux associés à la décision publique. Cela doit nous appeler à une réflexion globale.

Pour restaurer la confiance, il faut répondre à cette attente et leur proposer de faire autrement, c'est-à-dire inventer de nouvelles modalités d'action qui leur donnent une véritable place dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. C'est tout l'enjeu du développement de la participation citoyenne que vous appelez de vos vœux, et qui s'est déjà imposée comme une priorité gouvernementale après le grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat. Je dis souvent que ces deux dispositifs, inédits à cette échelle en France et dans le monde, ont eu un effet cliquet. J'en suis absolument certain, après ces expériences participatives exceptionnelles, on ne reviendra pas en arrière. Mais on ne pourra pas non plus en rester là.

Je ne rappellerai pas ici les progrès que la Convention citoyenne pour le climat a permis d'accomplir : vous en avez longuement débattu sur ces bancs lors de l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit climat et résilience.

Contrairement à ce que certains ont pu dire, y compris pendant ces débats, je reste convaincu que, sur de nombreux sujets, nous ne serions jamais allés aussi loin sans l'aiguillon qu'a été la Convention ; nous n'en aurions peut-être même pas parlé. La prise de conscience des défis de l'artificialisation ou des enjeux très importants liés à la consommation, à la publicité ou à la mobilité est l'émanation de la Convention citoyenne pour le climat.

Je crois aussi que l'utilité de l'exercice ne doit pas seulement être jugée sur le nombre de mesures qui ont été intégralement reprises, partiellement réalisées ou écartées. Son succès, c'est également l'écho que les propositions et les thématiques portées par ces 150 citoyens ont eu dans l'opinion et au sein des secteurs professionnels concernés par les évolutions proposées.

Soyez assurés que nous portons un regard lucide sur les forces et les faiblesses d'un tel dispositif, dont nous assumons la dimension inédite, et donc perfectible. Nous n'avons pas encore fini d'en tirer tous les enseignements. Mais d'ores et déjà, reconnaissons que sa plus grande vertu réside dans ce pari : reconnaître au citoyen une aptitude à contribuer au bien public, à partir d'une information éclairée, à participer à la construction de l'intérêt général, à se poser singulièrement en capacité à faire évoluer les dispositifs ; reconnaître aussi sa capacité à détenir une part des solutions à mettre en œuvre pour résoudre des problèmes collectifs. La Convention a parfaitement montré qu'il était possible de dépasser les conflictualités et de construire du consensus, en associant des citoyens à l'élaboration, transparente et débattue, de solutions concrètes.

On ne gagne jamais à la caricature, monsieur le président Pancher.

Mme Blandine Brocard. Jamais !

M. Marc Fesneau, ministre délégué. Il ne me viendrait pas à l'idée de caricaturer le Grenelle de l'environnement, mais la version idyllique que vous en avez proposée en considérant que le manque de suivi aurait été le seul problème, me paraît un peu simpliste. C'était un peu plus compliqué que ça, puisque manifestement ceux qui avaient été rassemblés autour de la table n'ont plus discuté ensemble une fois la table retirée. Vous qui êtes un adepte du débat démocratique prompt à donner des leçons, je vous invite à ne pas sombrer dans la caricature sur ces sujets. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem. – M. Sylvain Templier applaudit également.*)

M. Bruno Millienne. Excellent !

M. Marc Fesneau, ministre délégué. L'enjeu ici est bien de permettre aux citoyens de n'être plus seulement des arbitres au moment des élections, mais d'être aussi, pleinement, des acteurs de la conversation démocratique, capables de prendre part, sans expertise préalable, à la discussion sur la volonté générale, d'en venir à la démocratie en continu. Plusieurs orateurs l'ont affirmé, à juste titre : le développement de la participation citoyenne doit répondre à la nécessité de proposer un nouveau contrat social, qui ne soit plus seulement fondé sur la représentation électorale. L'horizon, c'est une démocratie plus partagée et plus continue, qu'il faut évidemment inscrire dans la traditionnelle logique représentative.

C'est bien dans ce cadre qu'il faut créer les conditions d'une participation beaucoup plus active des citoyens à la décision politique, sans remettre en cause le principe fondamental de la délégation de la souveraineté des citoyens à leurs représentants. Démocratie participative et démocratie représentative doivent se penser en complémentarité : il n'y a pas

de concurrence entre les deux ni de substitution de l'une à l'autre. Il n'est pas question de déposséder les parlementaires de leurs prérogatives constitutionnelles, pas plus que les élus locaux de leurs prérogatives locales, et encore moins d'engendrer une concurrence des légitimités qui pourrait se révéler délétère.

C'est sans doute notre différence fondamentale avec vous, monsieur Prud'homme, et avec ce que vous représentez. Vous passez votre temps à remettre en cause la démocratie représentative. On se demande bien pourquoi, alors que vous êtes vous-même issu du scrutin représentatif. Je considère que cette querelle que vous organisez entre la démocratie représentative et la démocratie participative est dangereuse. La démocratie participative doit conforter, renforcer et régénérer la démocratie représentative, et non la saper. C'est la raison d'être d'un périmètre ministériel dédié à la participation citoyenne et rattaché aux relations avec le Parlement.

Renforcer les dispositifs de participation ne nous exonère pas d'une réflexion plus globale sur les pouvoirs et les équilibres de la démocratie représentative, M. Peu l'a rappelé. C'est d'ailleurs l'objet de cette niche et je voudrais saluer de nouveau l'initiative du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés et de son président.

Vous l'avez indiqué dans vos interventions, proposer un nouveau pacte de confiance entre les citoyens et leurs représentants repose sur une conviction forte : la participation du public à l'élaboration de la décision est non seulement nécessaire à son efficacité, mais aussi, et surtout, renforce sa légitimité. C'est ce type de démarche qu'il faut à présent systématiser et intégrer pleinement au processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. Je souscris donc pleinement à votre proposition de « promouvoir une méthodologie susceptible d'améliorer et de développer les démarches participatives. » Pour produire de l'intelligence collective, il est nécessaire de mobiliser des compétences et des connaissances spécifiques.

C'est pourquoi, depuis dix-huit mois, le Gouvernement s'est attaché à construire une nouvelle ingénierie démocratique, avec le double objectif de crédibiliser et de systématiser la participation citoyenne. La systématiser, c'est l'inscrire comme un maillon supplémentaire dans la chaîne d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Cela ne signifie pas, tant s'en faut, cocher systématiquement la case de la participation citoyenne, pour se donner bonne conscience ou parce que c'est dans l'air du temps. Ce serait un exercice vain et, à bien des égards, très décevant pour les citoyens que nous solliciterions. La crédibiliser, c'est apporter aux citoyens la preuve que leur contribution a été utile et démontrer objectivement son impact.

Il ne suffit pas de proposer aux citoyens de les associer plus étroitement à la décision publique. Encore faut-il leur dire comment, à quelle fin et dans quelles limites. Cela implique de définir des engagements clairs vis-à-vis des participants, de leur rendre compte des résultats de la démarche et de les tenir régulièrement informés des suites qui lui auront été données.

C'est tout le sens de la plateforme participation-citoyenne.gouv.fr, qui a été mise en ligne en novembre dernier. Désormais, nos concitoyens pourront trouver, sur un seul et même espace numérique, toutes les démarches participatives non obligatoires engagées par l'État au cours des dernières années. Ils pourront prendre connaissance des propositions qui en sont issues, des réponses que le Gouvernement y a apportées et ainsi mesurer l'impact que leur participation aura eu sur la

décision publique. C'est ce que l'on appelle le devoir de suite, que le Gouvernement s'engage à garantir pour chaque concertation qu'il lance. Respecter cet engagement est essentiel pour que les citoyens qui ont participé puissent mesurer l'utilité de leur contribution. C'est évidemment un gage de confiance réciproque, mais j'y vois aussi un puissant moteur de transformation de l'action publique.

C'est dans cet esprit que nous avons travaillé avec le secrétariat d'État chargé des affaires européennes, avec lequel nous avons copiloté le volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui s'est conclu en novembre dernier. Le devoir de suite est complexe à mettre en œuvre au niveau national. L'exercice est d'autant plus ardu au niveau européen, dans le cadre d'une démarche menée simultanément dans les vingt-sept pays de l'Union. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place un dispositif inédit en créant un comité citoyen de suivi, composé de quinze citoyens qui ont participé à la concertation initiale. Ce comité a pour mission de valoriser les propositions des citoyens français et d'observer la manière dont elles auront été prises en compte au niveau européen. À l'issue de cet exercice, ils rendront compte de ces conclusions dans un rapport collectif, qui sera accessible sur la plateforme de la participation citoyenne.

Voilà un exemple de la « structuration de la gouvernance de la participation citoyenne » au niveau de l'État que vous appelez de vos vœux et à laquelle vous nous invitez. Développer la participation citoyenne ne signifie évidemment pas multiplier les exercices participatifs sans méthode, ni soucier du résultat. Ce serait même particulièrement contre-productif. Avec le Centre interministériel de la participation citoyenne, dont je veux saluer l'engagement et le militantisme sans faille sur ces sujets, nous poursuivons plutôt l'objectif d'accompagner les ministères pour leur permettre d'organiser leurs concertations dans un cadre rigoureux, qui garantisse la transparence et l'impartialité des démarches.

En septembre dernier, des référents « participation citoyenne » ont ainsi été nommés dans chaque ministère, dans un double objectif : permettre à toutes les administrations de s'emparer des enjeux participatifs et bâtir une culture commune de la participation, dans tous les champs de l'action gouvernementale. Comme vous le suggérez, cette ambition pourrait s'incarner utilement dans une charte interministérielle de la participation citoyenne.

Pour illustrer le volontarisme du Gouvernement, je pourrais évidemment évoquer d'autres démarches participatives innovantes, menées au cours des derniers mois : la consultation numérique sur les discriminations, la concertation Habiter la France de demain, le volet citoyen des états généraux de la justice ou encore la concertation sur l'avenir des vallées des Alpes-Maritimes détruites par la tempête Alex en octobre 2020. Là encore, c'est un dispositif inédit que nous avons conçu pour associer tous les acteurs concernés, élus, habitants, acteurs économiques et associatifs, à l'élaboration d'un nouveau projet de territoire, résilient et partagé, au-delà de la seule reconstruction.

Comme vous le suggérez, il faut évidemment poursuivre l'objectif d'inscrire la participation citoyenne dans nos institutions. Une première étape a été franchie l'année dernière, avec la loi organique du 15 janvier 2021, qui fait du CESE le carrefour des consultations citoyennes. Il faudra certainement aller plus loin. C'est d'ailleurs l'objet de la mission sur l'avenir de la démocratie délibérative en France, confiée par le Premier ministre à Patrick Bernasconi, ancien président du CESE, qui devrait rendre prochainement ses conclusions.

En attendant, je crois nécessaire de continuer à innover, partager les bonnes pratiques, évaluer rigoureusement et dans la durée les exercices réalisés et capitaliser sur les expériences menées tant au niveau national qu'au niveau local, sans oublier, comme vous le proposez judicieusement, d'investir le champ éducatif pour sensibiliser les plus jeunes aux enjeux civiques, ni d'irriguer les espaces numériques de nouvelles formes d'expression citoyenne et de soutenir les acteurs de cette filière qui contribuent à renouveler le débat public.

Je partage le sentiment de certains d'entre vous à l'égard des réseaux sociaux et des inquiétudes qu'ils peuvent susciter. Il me semble qu'investir ces espaces éviterait qu'ils ne deviennent la caricature d'eux-mêmes et que ne s'y développent des dérives inacceptables. Il ne faut pas les abandonner à ceux qui ne partagent pas la même vision de la démocratie.

C'est en poursuivant chacun de ces objectifs que nous finirons par trouver les bons réglages d'une nouvelle mécanique démocratique, susceptible de redonner efficacité et confiance dans l'action publique, ambition que, je crois, nous partageons tous.

Mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de nous avoir offert l'occasion d'évoquer devant votre assemblée l'action du Gouvernement en matière de participation citoyenne, et de rappeler les engagements pris pour qu'elle se développe et infuse partout en France.

Les perspectives tracées lors de ce débat n'épuisent certainement pas toutes les questions auxquelles la fatigue démocratique de notre pays nous confronte, mais je juge essentiel qu'en tant que parlementaires, vous affirmiez aujourd'hui que la participation citoyenne est bien l'une des clés pour recréer de la confiance de la part de nos concitoyens et revitaliser notre démocratie.

Je forme donc le vœu que cette proposition de résolution recueille à présent l'ensemble de vos voix. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM et sur les bancs des groupes Dem et Agir ens.)*

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

M. le président. Je mets aux voix la proposition de résolution.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	104
Nombre de suffrages exprimés	100
Majorité absolue	51
Pour l'adoption	99
contre	1

(La proposition de résolution est adoptée.) (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem.)

6

PARITÉ DANS LE BLOC COMMUNAL

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de Mme Élodie Jacquier-Laforge et plusieurs de ses collègues visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal (n^{os} 4587, 4966).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Permettez-moi d'avoir une pensée pour Jacqueline, Sarah, Yolaine – qui a changé d'avis! – Lindy, Genia, Marc, François, Patrick, Erwan, Sylvain, Julien, bien évidemment pour Catherine, Monique, Fabienne, sans oublier Laurent, Jean-Claude, Jean-Yves et bien sûr Clément – mon Clément – Achille et Armand.

Mme Josy Poueyto. Et nous ?

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure. Je ne vous oublie pas, chères collègues, vous verrez ! Aujourd'hui, c'est un petit pas pour l'homme mais un grand pas pour la femme, car nous allons débattre de l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives et exécutives du bloc communal.

Depuis les lois constitutionnelles de 1999 – c'était un autre siècle ! – et de 2008, la Constitution dispose à son article 1^{er} que « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. » Depuis vingt ans donc, l'édifice paritaire s'est construit grâce à plusieurs grandes lois qui comportent néanmoins deux zones blanches : les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants et les exécutifs intercommunaux.

Citons quelques chiffres : 80 % des maires sont des hommes, ainsi que 89 % des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les hommes représentent 62,4 % des élus des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants et 64,2 % des conseillers communautaires. Dans les exécutifs des intercommunalités, la proportion d'hommes exerçant les fonctions de vice-présidents des EPCI s'établit à 74,4 %. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, au sein desquelles des règles de parité s'appliquent, les conseils municipaux comportent quant à eux 48,5 % de femmes.

Ces chiffres nous alertent collectivement et nous poussent à agir. L'expérience l'a montré : sans mesures législatives, les facteurs expliquant la sous-représentation des femmes sont si enracinés que la parité ne s'impose jamais d'elle-même.

Dès 2018, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et les intercommunalités de France, ainsi que le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH) appelaient dans un communiqué à légiférer en faveur de la parité dans les élections locales. Le HCEFH a d'ailleurs publié hier une note formulant des propositions afin de renforcer la place des femmes dans le bloc local – je vous invite à en faire une lecture attentive.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui trouve son origine dans l'article 28 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui prévoyait que nous légiférions avant le 31 décembre 2021 sur cette question. Nous avons donc mené en 2021, au sein de la commission des lois, une mission flash sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal – Raphaël Schellenberger, qui n'est pas présent aujourd'hui, et moi-même en étions les rapporteurs –, et nous avons présenté nos conclusions au mois d'octobre dernier.

Avant de présenter la proposition de loi, je tiens à remercier l'ensemble des acteurs entendus à l'occasion des travaux de la mission flash, puis de l'examen du texte, pour leur précieux concours, sans oublier la présidente de la commission des lois qui a su montrer, encore une fois, ses qualités de persévérance. Je remercie également tous les membres du groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés, que je ne peux pas citer individuellement, de leur soutien. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem.*)

Le texte formule plusieurs propositions. En ce qui concerne les communes les moins peuplées, dont traitent les trois premiers articles, il suggère d'étendre le scrutin de liste paritaire : cette solution est apparue comme la plus lisible à la fois pour les candidats et pour les électeurs, et la plus pertinente pour instaurer rapidement une parité effective. L'adoption d'une telle disposition très en amont des prochaines élections municipales permettrait d'engager suffisamment tôt le travail de constitution des listes – cela me semble très important. Cette disposition fait l'objet d'un large consensus au sein des associations d'élus, je l'ai mentionné, ainsi que de la part du HCEFH.

Une telle disposition est toutefois susceptible de porter atteinte au principe de pluralisme garanti par la Constitution, dans la mesure où l'établissement des listes dans les communes les moins peuplées pourrait se révéler malaisé. Afin de limiter cette atteinte, plusieurs mesures parallèles sont prévues : premièrement, la proposition de loi réduit le nombre de membres du conseil municipal dans les communes comptant entre 500 et 999 habitants, qui passeraient de 15 à 13 membres, créant ainsi une nouvelle strate ; deuxièmement, elle autorise le dépôt de listes incomplètes dans l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants ; troisièmement, elle élargit les dérogations au principe de complétude du conseil municipal, prévues actuellement pour les communes de moins de 500 habitants, aux communes entre 500 et 999 habitants.

S'agissant des vice-présidents des EPCI, je proposais dans la version initiale du texte une solution originale, de source sénatoriale, qui n'a toutefois pas été retenue en commission.

Je suggérais en effet de ne pas revenir sur leur modalité d'élection au scrutin majoritaire, afin de ne pas bouleverser les équilibres territoriaux et politiques. Afin de renforcer la présence des femmes parmi les vice-présidents, l'article 4 de la proposition de loi prévoyait toutefois que la répartition par sexe des vice-présidents devait s'effectuer en proportion de la répartition par sexe de l'ensemble des membres de l'organe délibérant. Par exemple, si les femmes représentaient 20 % des membres de l'assemblée délibérante, elles devaient occuper au moins 20 % des postes de vice-présidents.

Ce dispositif présentait deux avantages : en premier lieu, celui de renforcer la présence des femmes dans les exécutifs intercommunaux ; en second lieu, il était pragmatique puisqu'il aurait suivi les évolutions de la part des femmes au sein de l'organe, rendant inutile de légiférer sur ce point. J'ai déposé un amendement visant à rétablir ces dispositions, en en modifiant néanmoins la rédaction. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail de Mme Marie-George Buffet qui a proposé une formulation à laquelle j'ai donné un avis favorable.

M. Mohamed Laqhila. Excellent amendement !

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure. Je formule donc le vœu que nous parvenions à convaincre l'Assemblée nationale de rétablir l'article 4. Sur le terrain, les attentes sont très fortes en la matière.

Les cinq articles du texte me semblent de nature à répondre, bien que d'une manière limitée, au désenchantement de nos concitoyens – M. le ministre délégué a parlé de « fatigue démocratique ». Selon une enquête de l'Institut Montaigne parue ce matin, les jeunes femmes impulsent les évolutions sociétales et politiques. Elles sont à l'avant-garde sur de nombreux sujets et représentent un moteur de l'évolution générale des attitudes sociopolitiques à l'égard des questions relatives au genre. Surtout, 61 % des jeunes femmes sont en désaccord avec l'idée selon laquelle « les hommes et les femmes auront toujours des points de vue et des façons d'être différents du fait de leur sexe », contre 36 % des femmes de la génération des parents – dont je suis – et de celle des baby-boomers. L'évolution des jeunes femmes au cours des générations est plus forte que celle des hommes. Elles ont un goût plus prononcé que les autres générations pour la protestation, mais respectent vivement le cadre démocratique, « répudiant [...] la violence politique ». Face à ces formes de politique trop masculines, elles peinent à trouver leur place.

Vous avez aujourd'hui la possibilité d'envoyer à toutes les femmes qui nous regardent le message suivant : « Vous avez votre place ! Vous êtes légitimes ! Vous êtes compétentes ! ». (*Mme Marie-George Buffet et Mme Albane Gaillot applaudissent.*) Je vous remercie de vos applaudissements nourris ! (*Sourires.*)

Faisons entrer les femmes dans nos communes et nos intercommunalités, c'est la première marche de notre démocratie. Elles comptent sur nous ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – Mme Marie-George Buffet et M. Christophe Euzet applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne.

M. Marc Fesneau, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. La proposition de loi visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal que nous examinons présente un objectif clair : favoriser la présence des femmes au sein des

conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants, en instaurant dans celles-ci un scrutin de liste paritaire. Même si le Gouvernement partage l'objectif de parité exprimé dans ce texte, il émettra une position de sagesse qui s'explique en raison des interrogations que les dispositions de la proposition de loi suscitent quant à la nécessaire articulation et à l'équilibre qui doit être maintenu entre l'objectif de parité et le principe constitutionnel de pluralisme politique. J'aurai l'occasion d'y revenir dans quelques instants.

Vous l'avez rappelé, madame la rapporteure, « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Cette proposition de loi s'inscrit pleinement dans cette disposition de l'article 1^{er} de la Constitution. Elle la conforte, même. En matière de parité, des progrès importants ont été accomplis ces dernières années au sein des assemblées des collectivités locales et il convient de les saluer.

La loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires a introduit deux mesures majeures, qu'il convient de saluer : d'une part, elle a créé un scrutin majoritaire binominal paritaire pour l'élection des conseillers départementaux ; d'autre part, elle a abaissé le seuil du scrutin de liste paritaire pour l'élection des conseillers municipaux permettant d'étendre ce mode de scrutin aux communes comprises entre 1 000 et 3 500 habitants. D'ailleurs, à l'époque, certains avaient exprimé des doutes alors qu'aujourd'hui personne ne remettrait en cause les principes de cette loi de 2013. Il s'agit au fond d'un processus lent et continu d'améliorations sur lesquelles nous devons continuer à avancer. C'est ce que vous proposez de faire, madame la rapporteure.

Au lendemain des élections municipales de 2020, la proportion de femmes dans les conseils municipaux est passée à 42,4 % contre 39,9 % lors du renouvellement général de 2014. La proportion des femmes maires a aussi progressé, passant à 19,8 % contre 16,9 % entre 2014 et 2020. Il en est de même de la proportion de femmes adjointes, passée de 29,1 % à 33,3 %.

M. Erwan Balanant. C'est fulgurant comme progression !

M. Marc Fesneau, ministre délégué. Le scrutin de liste, en obligeant au dépôt de listes de candidats paritaires, a contribué fortement à la féminisation des conseils municipaux. Tout le monde sait que sans ces dispositions, elle n'aurait pas progressé à ce point.

Dès lors, l'attention que ce texte porte aux communes de moins de 1 000 habitants est pertinente dans la mesure où celles-ci représentent 71 % des communes de France, c'est-à-dire l'immense majorité des élus. Toutefois, une extension complète du scrutin de liste à ces communes ne va pas de soi et pose plusieurs interrogations, en particulier d'ordre constitutionnel – c'est en réalité la principale interrogation, qui est réelle, même s'il ne faut pas se cacher derrière elle.

Le mode de scrutin uninominal majoritaire qui s'applique à ces communes de moins de 1 000 habitants répond avant tout à un autre objectif, celui de l'expression pluraliste des opinions politiques, inscrit lui aussi dans la Constitution. C'est donc la conjugaison de ces deux objectifs qui nous pose question et qu'il convient de combiner au mieux.

Ce mode de scrutin est conforme à l'esprit qui a animé la loi du 5 avril 1884 fondant les bases républicaines des libertés communales. Il garantit aux électeurs la désignation de citoyens disposant de leur confiance, en mettant l'accent

sur les personnes plutôt que sur les consignes partisanes. Il permet une grande liberté au moment de la candidature, avec la possibilité de se présenter de manière individuelle ou groupée et admet au moment du vote la pratique du panachage.

Ce mode de scrutin permet aussi de pallier la difficulté de constitution de listes, qu'on a parfois rencontrée, et favorise l'expression politique pluraliste au sein de la commune. Cependant, comme je le sais pour l'avoir parfois pratiqué dans la commune de 700 habitants dont j'ai été maire, il a aussi ses limites, au-delà de la question de la parité. Je connais beaucoup d'associations d'élus ou d'élus qui, au-delà de la question paritaire, goûtent modérément les joies du panachage. Je rappelle d'ailleurs que, si j'ai bonne mémoire, la loi a évolué. Fut un temps, en effet, où l'on pouvait même être élu sans jamais avoir été candidat,...

M. Erwan Balanant. Comme à la primaire populaire !

M. Marc Fesneau, ministre délégué. ...ce qui, d'un point de vue démocratique, suscite quelques interrogations, même si ce sont parfois là les joies des élections locales. Aussi, l'inclusion sèche de l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants pose-t-elle de réelles questions en matière de pluralisme, que certains ne manqueront pas de relever, et que je relève moi-même.

Le Conseil constitutionnel s'est déjà penché sur cette question en 2013, lors de l'examen de la loi que j'ai évoquée, relative à l'élection des conseillers départementaux, communautaires et municipaux. Dans le cas de l'abaissement du seuil de l'application du scrutin de liste des communes de 3 500 habitants à celles de 1 000 habitants, le Conseil constitutionnel a reconnu que des difficultés pourraient se présenter dans la constitution des listes paritaires de candidats, mais qu'elles paraissaient suffisamment limitées compte tenu du seuil retenu, et qu'il n'en résultait pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Les difficultés pour constituer des listes de candidats apparaissent cependant plus importantes, comme nous le savons tous, dans les communes de moins de 1 000 habitants, mais il s'agit là d'une difficulté globale qui n'est pas uniquement liée à la parité. Nous avons en effet, pour en juger, un recul de deux scrutins généraux pour les communes de 1 000 à 3 500 habitants : lors du renouvellement de 2014, 41 % de ces communes comportaient une seule liste de candidats ; en 2020, cette proportion s'établissait à 50 %. C'est, je le répète, un phénomène global, qui touche aussi les communes de moins de 1 000 habitants.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement regarde avec intérêt les propositions d'établissement d'un seuil intermédiaire d'application du scrutin de liste. Bien que ce seuil ne constitue pas une garantie, il semble mieux préserver l'équilibre entre l'objectif de parité et le principe de pluralisme.

L'application du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants a enfin des implications quant à la composition des conseils communautaires et de leurs organes exécutifs sur le plan de la parité. Ce sont, comme je le sais pour l'avoir aussi pratiqué moi-même, des interrogations réelles et pertinentes formulées par la rapporteure de ce texte et plusieurs autres députés.

Sur ce point précis, le Gouvernement considère cependant que la réflexion doit être approfondie et que les implications d'ordre juridique et technique ne sont pas encore abouties. Ce sera, au demeurant, me semble-t-il, l'objet de la navette

qui se poursuivra si le texte est voté. Pour cette raison, le Gouvernement sera défavorable aux amendements portant sur l'article 4.

Je suis certain que nous aurons une discussion très intéressante autour de ce sujet essentiel qu'est la parité au sein des conseils municipaux, élément majeur de la vitalité de ces conseils. J'ai été et je suis encore un élu rural, élu pour la première en 1995 dans une commune de 700 habitants dont le conseil comportait neuf femmes et six hommes. C'est donc possible et jouable ! Tel est l'objet de ce texte et du débat que nous aurons aujourd'hui. C'est aussi l'objet de la position du Gouvernement à ce jour, pour les raisons constitutionnelles que vous avez pu comprendre. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM et sur les bancs des groupes Dem et Agir ens.*)

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Il n'est pas fréquent que je prenne la parole, en tant que présidente de commission, sur un texte inscrit dans le cadre d'une journée réservée, mais j'ai tenu à le faire aujourd'hui, sur ce texte porté par Élodie Jacquier-Laforge, car ce sujet me tient profondément à cœur. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem. – Mme Marie-George Buffet applaudit également.*) C'est une conviction personnelle profonde. La parité n'est pas un symbole, mais une source de vrai progrès, de justice, d'égalité et de meilleure représentation des Français.

Mme Nadia Essayan. Exactement !

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois. Notre assemblée féminisée l'a montré par les nombreuses dispositions que nous avons adoptées en cinq ans pour faire de l'égalité entre les hommes et les femmes une égalité réelle. Il reste cependant à faire, et notre commission des lois s'y est employée.

Comme l'a rappelé Élodie Jacquier-Laforge, en 2019, lors de l'examen de la loi « engagement et proximité », nous avons adopté, après des discussions dont chacun se souvient combien elles ont été vives et passionnées, un abaissement du seuil d'application du scrutin de liste à 500 habitants, faisant ainsi un premier pas, et peut-être l'avant-dernier, vers la parité parfaite dans les scrutins communaux. Lors des discussions en commission mixte paritaire avec nos collègues sénateurs, j'avais dû accepter, à titre personnel, de renoncer à cette disposition pour que cette commission mixte paritaire soit conclusive. En faisant ce geste dans l'intérêt du texte, j'avais obtenu de la part des députés et des sénateurs l'engagement que nous légiférerions sur cette matière avant le 31 décembre 2021. Nous y sommes presque, et je demande aujourd'hui depuis cette tribune à mes collègues sénateurs de s'emparer de ce texte pour l'examiner et le voter. J'espère que cet engagement pris entre nos deux chambres sera tenu. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem. – Mme Marie-George Buffet applaudit également.*)

Je veux maintenant rendre hommage à une femme, qui fut la première présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale : Catherine Tasca. C'est elle qui a porté la loi constitutionnelle relative à l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est elle qui a permis d'introduire, à l'article 3 de notre Constitution, le principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. C'est cette loi qui a permis à

toutes les lois sur la parité de voir le jour. Je voudrais que nous lui rendions hommage, à elle qui fut plusieurs fois ministre et vice-présidente du Sénat. Elle savait qu'elle était l'exception et son combat visait à ce que, précisément, ce ne soit plus le cas. Pour cela il fallait imposer des règles. Elle savait que, lorsqu'une femme parvient à ouvrir les portes du pouvoir, elle doit veiller à ce que ces portes ne se referment pas derrière elle. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem.*)

Nous devons être fiers de siéger dans cet hémicycle qui compte 224 femmes, contre 63 à l'époque. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem.*) C'est en partie grâce à cette première pierre qui fut posée par elle, par Elisabeth Guigou, par Gisèle Halimi et par Yvette Roudy. Nous pouvons penser également à Roselyne Bachelot, qui se battit à l'époque pour que ces lois soient adoptées. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem.*)

Les faits sont très têtus mais, grâce à ces lois, la place des femmes a avancé. Nous l'avons vu puisque, aujourd'hui, nous sommes 40 % dans cet hémicycle. On compte aujourd'hui 33 % de femmes sénateurs, contre 5 % à l'époque ; 40 % de femmes conseillères municipales, contre 21 % à l'époque ; 50 % de femmes conseillères départementales, contre 8,5 % à l'époque ; 48 % de femmes conseillères régionales, contre 27 % à l'époque.

Ces progrès ne tombent pas du ciel ; ils sont le fruit des lois que nous avons votées : la loi du 6 juin 2000, la loi du 31 janvier 2007, celle du 17 mai 2013 et, probablement, celle du 3 février 2022 – même s'il est probable qu'elle ne portera pas la date de ce jour, j'espère qu'ensemble nous poserons la dernière pierre de cet édifice de parité, comme une réponse à Catherine Tasca et à ses alliés. Elle disait que le chemin était encore long. Nous avons aujourd'hui l'occasion d'en parcourir ensemble le dernier kilomètre, pour les femmes, pour les femmes politiques et pour toute la société. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. La parole est à M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. » Ces mots forts, qui ont été rappelés, sont inscrits à l'article 1^{er} de notre Constitution depuis 1999. Cette inscription traduit la volonté du législateur d'accompagner par le droit les mutations de notre société. Sur ce fondement, de nombreuses avancées législatives ont eu lieu en matière de parité depuis plusieurs décennies. Rendons hommage à toutes ces lois. On peut notamment penser à la loi du 6 juin 2000, à la loi du 31 janvier 2007 visant à féminiser les exécutifs locaux pour les communes de plus de 3 500 habitants, ou encore, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre délégué, à la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, municipaux et communautaires.

Pourtant, malgré ces progrès, il reste encore du chemin à parcourir pour atteindre la parité dans la vie politique. En effet, la législation en faveur de la parité comporte des angles morts, notamment en ce qui concerne les communes de moins de 1 000 habitants, pour lesquelles la loi n'est pas contraignante, et dans les intercommunalités, qui ne sont que partiellement soumises à la parité. Ainsi, aujourd'hui, plus de 80 % des maires et 89 % des présidents d'intercommunalité sont des hommes, et cette tendance à la sous-représen-

sentation des femmes est exacerbée dans les communes de moins de 1 000 habitants, soit dans plus de 70 % des communes de France.

Ces chiffres traduisent un constat : si nous avons inscrit dans notre loi un égal accès aux fonctions électives, nous ne sommes pas arrivés pour autant à une égalité réelle. Je rends ici hommage à ma collègue Élodie Jacquier-Laforge, qui a tenu bon sur ce sujet et continue à le faire. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem. – Mme Marie-George Buffet applaudit également.*) En effet, nous pouvons bien l'applaudir ! Comme elle le dit très bien, si la parité n'est pas imposée par une loi, elle ne s'impose pas d'elle-même.

Mme Marie-George Buffet. Exactement !

M. Erwan Balanant. La sous-représentation des femmes dans les fonctions électives et dans les postes à responsabilité s'explique par le fait que ce sont des sphères de pouvoir où, trop souvent, la cooptation masculine et l'autocensure empêchent les femmes d'avoir accès aux mêmes carrières que les hommes. À cela s'ajoutent des phénomènes sociétaux très enracinés, comme la répartition inégale des tâches domestiques entre les hommes et les femmes, qui rendent difficile la conciliation entre vie privée et vie publique ou professionnelle. Ces difficultés rencontrées par les femmes sont à l'œuvre dans toutes les strates sociales et dans tous les milieux professionnels.

Pour promouvoir activement la place des femmes aux postes à responsabilité et faire évoluer notre société, le législateur a un rôle à jouer : il est nécessaire que nous légiférions. On connaît, par exemple, l'impact essentiel qu'a eu en son temps la loi Copé-Zimmermann sur la composition des conseils d'administration, et celui qu'aura, je l'espère, la loi Rixain relative à l'égalité économique et professionnelle, texte que nous avons adopté durant cette législature. Ces avancées législatives majeures montrent l'importance d'une volonté politique forte pour accélérer l'égalité.

Il est désormais temps d'agir à nouveau en faveur de l'accélération de la parité, en faveur cette fois de la représentation des femmes dans la politique locale. En effet, dans le monde politique, le plafond de verre est particulièrement épais – c'est même un plafond en verre trempé. Conciliation des obligations familiales avec les exigences d'un mandat d'élue locale, très prenant, normes sociétales ou autocensure sont autant de freins à la présence de femmes aux fonctions électives. Pourtant, elles sont évidemment tout aussi compétentes, tout aussi ambitieuses et tout aussi capables d'exercer ces fonctions. J'irai même plus loin : leurs opinions et leurs analyses sont primordiales pour que certaines réalités ou certains enjeux entrent dans le débat public. Je suis, pour ma part, fier d'appartenir à une Assemblée nationale qui n'a jamais été aussi féminine. C'est pour cette raison que le législateur doit intervenir.

Le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés est engagé, depuis le début de la législature, pour favoriser les évolutions institutionnelles permettant d'arriver à une parité non seulement de droit mais aussi de fait.

La parité en politique constitue une double exigence, sociétale et démocratique. Exigence sociétale, car garantir la parité en politique, c'est participer à la levée des obstacles auxquels sont confrontées les femmes au sein du monde politique comme dans l'ensemble de la société. Exigence démocratique car, face à la crise de la démocratie représentative que nous traversons, nous devons agir pour que tous les Français, et

donc toutes les Françaises, aient les mêmes chances d'accéder aux fonctions électives. Pour répondre à ces deux enjeux cruciaux, nous, législateur, avons un rôle à jouer.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui tend à instaurer une parité obligatoire pour toutes les élections et toutes les fonctions exécutives. Le texte trouve un équilibre entre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution, et le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions consacré à l'article 4 de la Constitution. Cet équilibre indispensable du texte a été trouvé grâce au travail formidable mené depuis décembre 2020 par mes collègues Élodie Jacquier-Laforge et Raphaël Schellenberger, corapporteurs de la mission flash sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal.

L'article 1^{er} de la proposition de loi étend le scrutin de liste paritaire à l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants. Il prévoit que les listes doivent être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe. Cette extension du scrutin était susceptible de se heurter au principe constitutionnel de pluralisme puisque, dans les petites communes, la constitution de listes complètes et paritaires est mécaniquement plus difficile en raison du faible nombre d'habitants, et donc de candidats potentiels.

Pour pallier cet éventuel problème, le texte autorise le dépôt de listes incomplètes, déjà possible pour les communes de moins de 500 habitants, dans les communes entre 500 et 999 habitants pour lesquelles le nombre minimum de candidats par liste sera fixé désormais à onze.

Ceux qui diront, par facilité, par conservatisme ou peut-être par fainéantise, que cela n'est pas réalisable n'ont pas dû concerter le sujet avec les élus locaux. Les associations d'élus, comme l'AMF, l'ADCF – Assemblée des communautés de France –, ou encore l'AMRF sont favorables à cette évolution également préconisée, comme vous l'avez rappelé madame la rapporteure, par le HCEFH. Nous devons vraiment avancer et franchir ce pas aujourd'hui.

L'article 5, ajouté en commission, prévoit que le texte n'a vocation à s'appliquer qu'à compter des prochaines échéances électorales municipales en 2026, laissant ainsi un temps d'adaptation. Personnellement, je trouve ce temps un peu trop long, mais « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », comme le disait si bien ma grand-mère. (*Sourires.*)

Dans un souci de rendre l'évolution plus graduelle, le texte prévoit également de diminuer le nombre de membres du conseil municipal pour les communes entre 500 et 999 habitants, de quinze à treize membres. Ce dispositif traduit l'attention particulière qui a été apportée aux spécificités des petites communes, afin que la mise en œuvre de la parité ne se fasse pas au détriment de la vie démocratique mais bien à son profit.

Le texte vise également à assurer la parité dans les intercommunalités. C'est un vrai angle mort qu'il nous faut combler. Le dispositif initialement prévu, dont certains trouvaient la rédaction un peu complexe voire impossible à appliquer, a été remanié et nous soutiendrons cette nouvelle écriture qui allie lisibilité et efficacité.

Je constate tout de même qu'à chaque fois qu'on ne veut pas faire, on dit que c'est compliqué.

Mme Marie-George Buffet. Exactement !

Mme Nadia Essayan. C'est vrai !

M. Erwan Balanant. Parfois, oui, c'est compliqué ; parfois nous devons trouver des mécanismes qui paraissent compliqués afin d'obtenir le résultat nécessaire. Actuellement, vous le constatez tous dans vos intercommunalités : il y a très peu de femmes dans les exécutifs.

Il a donc été déposé un amendement selon lequel la répartition des vice-présidents de chaque sexe au sein des EPCI doit s'établir en proportion de leur répartition au sein de l'organe délibérant pris dans son ensemble. Je vous avoue ne pas trouver cela si compliqué...

Ainsi, ce texte constitue une étape essentielle pour l'accélération de la présence des femmes dans la vie politique locale. Les dispositifs dont nous discutons aujourd'hui sont bien plus que des contraintes arithmétiques ; ce sont des outils forts qui permettront de promouvoir activement une culture paritaire et de donner à nos concitoyennes la place qu'elles méritent dans le débat public local.

La parité est l'un des défis de notre temps. Nous devons tous nous mobiliser, tous nous engager, femmes, hommes, responsables politiques, société civile, citoyens, pour réduire les inégalités auxquelles doivent encore faire face les femmes, que ce soit au sein du monde politique ou dans l'ensemble de la société.

Le groupe Démocrate, mobilisé depuis le début du quinquennat pour la parité ainsi que pour la modernisation de notre vie démocratique, votera ce texte, un beau texte qui représente une évolution très favorable en faveur d'une égale représentation des femmes dans la vie politique. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Les femmes sont la moitié de l'humanité. Si elles doivent avoir – c'est un combat – les mêmes droits que les hommes, elles doivent également être représentées à parité dans nos instances représentatives et dans tous les lieux de pouvoir. Cette évidence démocratique a toujours été contestée au fil de notre histoire, au nom de la domination patriarcale et du partage des rôles : à l'homme la cité, à la femme le foyer. Il en a fallu des combats pour que les femmes obtiennent le droit de vote – c'était en 1944 – ou le droit de travailler sans l'autorisation de leur mari – c'était seulement en 1965.

Il y a vingt ans, la parité dans les fonctions électives devenait un principe fondamental de notre République. Depuis, de nombreuses lois se sont succédé et ont permis de tendre vers plus d'égalité dans la représentation des femmes et des hommes dans nos assemblées. Bien que nous ne soyons pas encore parvenus à une stricte égalité, les femmes ont gagné leur place en politique, dans la sphère publique, et je m'en réjouis.

Pourtant, des inégalités persistent et elles sont d'autant plus importantes lorsque la parité n'est pas imposée par la loi. Aussi, je tiens à saluer le travail réalisé par Mme la rapporteure et la remercier d'avoir mis cette proposition de loi à l'ordre du jour de notre assemblée. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem. – Mme la présidente de la commission des lois applaudit également.*)

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le plafond de verre semble plus difficile à briser qu'ailleurs. Les chiffres sont d'ailleurs très révélateurs puisque 80 % des maires sont des hommes et que 89 % des intercommunalités sont dirigées par des présidents et non des présidentes. Cette réalité correspond à 71 % des communes françaises où résident près de 9 millions de nos concitoyens et concitoyennes.

En commission des lois, j'ai entendu certains...

M. Erwan Balanant. Ils ne sont pas là aujourd'hui !

Mme Marie-George Buffet. ...dire que l'exécutif de ces communes se féminisait dans un mouvement qualifié de naturel. Dans ce cas-là alors, pourquoi les femmes sont-elles moins présentes que là où la parité est obligatoire ? Simplement parce que le poids des mentalités est là.

En réalité, les arguments opposés à ce texte aujourd'hui sont exactement les mêmes que ceux que l'on nous opposait il y a vingt ans. (*Applaudissements les bancs du groupe GDR et sur quelques bancs du groupe Dem.*) En commission, en entendant certains de nos collègues, j'ai vécu une cure de rajeunissement. (*Sourires sur plusieurs bancs du groupe Dem.*) Selon eux, on ne trouverait pas de femmes en nombre suffisant pour constituer les listes, ce qui nuirait à la diversité politique ; les femmes ne veulent pas être candidates à des élections parce que femmes ; il y a un problème de disponibilité, etc. J'en passe et des meilleures...

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure. Des potiches !

Mme Marie-George Buffet. Et pourtant tous ces arguments sont balayés par la place occupée aujourd'hui par les femmes.

Le problème est que nombreux sont ceux qui se diront toujours bien plus légitimes et compétents qu'elles. Il faut donc promouvoir la juste représentation des femmes par la loi. La loi doit accompagner certaines évolutions sans quoi les mentalités évolueront trop peu et trop lentement.

Aussi, je soutiens le rétablissement de l'article 4 de la proposition de loi pour que les femmes accèdent à des délégations et des responsabilités dans les intercommunalités, à égale proportion de leur représentation. Si la rédaction de cet article pouvait entraîner une incompréhension, il est encore possible de trouver un consensus rédactionnel pour le faire adopter. J'ai entendu ce que disait Mme la rapporteure à ce propos.

Enfin, nous voyons le chemin qu'il nous reste parcourir alors que les femmes qui ont une délégation s'occupent encore majoritairement des affaires sociales, de l'enfance et de la petite enfance, tandis que les hommes sont aux finances, à l'urbanisme ou aux travaux.

Chers collègues, oui, imposer la parité en politique nécessite des ajustements. Mais non, ces changements ne sont pas insurmontables et ne vont pas déstabiliser la vie politique de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs des commissions.*)

J'ajouterai qu'à un moment où des régimes totalitaires nient tout droit aux femmes – je pense bien sûr à nos sœurs afghanes (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR, sur plusieurs bancs du groupe Dem et sur quelques bancs du groupe LaREM*) –, il est bien que la France, pays des droits des êtres humains, réaffirme son combat féministe. Aussi, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine soutient pleinement ce texte. Je vous remercie de l'avoir inscrit à l'ordre du jour. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et Dem et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. On ne peut qu'abonder dans le sens du constat dressé par Élodie Jacquier-Laforge dans son propos introductif, et les chiffres parlent d'eux-mêmes : 71 % les communes ne sont pas concernées, de la même façon que les exécutifs d'intercommunalité, par les dispositifs relatifs à la parité – on aurait beau ne pas être un idolâtre acharné de l'égalité arithmétique stricte, ces proportions sont

d'un autre temps et elles ne sont pas dignes d'une démocratie comme la nôtre – et 80 % des maires et 89 % des présidents d'intercommunalités sont des hommes.

En 2019, nous nous étions engagés à aller plus loin dans le renforcement du principe de parité, et vous avez mené, madame la rapporteure, avec notre collègue Raphaël Schellenberger une mission flash dont nous examinons aujourd'hui la traduction législative. Le groupe Agir ensemble est unanimement favorable à cette proposition de loi.

Je voudrais revenir sur les propos de notre collègue Marie-George Buffet. Comme je l'ai dit en commission, à titre personnel j'ai beaucoup évolué quant à la façon d'appréhender cette problématique. En 1999, lors de la révision de la Constitution visant à y introduire la parité entre les hommes et les femmes en matière d'attribution des mandats électoraux et de fonctions électives, j'avoue que je n'étais pas vraiment favorable à ce genre de mesure, car j'estimais que les consciences devaient avancer plus vite que le droit. Je refusais de considérer que le droit pouvait de temps en temps faire évoluer les consciences. Sur ce point particulier, j'ai beaucoup changé, et il m'est arrivé de défendre des causes pour des discriminations d'ordre positif que je combattais. Comme quoi, on peut vraiment changer d'avis sur certains points en faisant œuvre utile. Cette révision de la Constitution a produit, avec son article 1^{er}, des résultats que l'on peut certes considérer comme imparfaits, mais elle a produit des résultats. Les choses vont dans le bon sens.

Les mesures que vous nous proposez, il ne faut pas se le cacher, seront sans doute difficiles à appliquer. À certains endroits, il faudra trouver les candidates, mais je vous rejoins pleinement lorsque vous dites que les choses sont impossibles quand on ne les a pas essayées. On voit bien, au fur et à mesure des pratiques, que les mentalités évoluent, que les comportements changent et que la volonté de venir en politique se fait aussi lorsque la possibilité en est renforcée par le droit.

Il y a donc dans notre pays un changement de fond, une évolution louable, comme en témoigne la configuration de cette assemblée. À titre personnel, comme Erwan Balanant, je m'en réjouis. Vous nous proposez un texte qui a fait l'objet d'un travail approfondi : il crée de nouvelles strates et il permet le dépôt de listes incomplètes et des dérogations au principe de complétude du conseil municipal. Ces avancées doivent être saluées.

Nous étions réservés quant à la formulation de l'article 4 et je dois dire que nous avons encore quelques interrogations. Nous attendons les tenants et les aboutissants de l'examen des articles qui va avoir lieu dans un instant entre l'exigence de la représentation proportionnelle, d'un côté, et le souci de représentation géographique des territoires, de l'autre.

Si nous devons encore être convaincus sur ce point précis, le groupe Agir ensemble votera globalement cette proposition et vous remercie chaleureusement de l'avoir présentée. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Dem. – Mme la présidente de la commission des lois applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Il n'y a de notre part aucune réticence à considérer que la sous-représentation féminine en politique en général dans les conseils municipaux et les exécutifs municipaux et intercommunaux constitue une anomalie, à la fois démocratique, compte tenu de la répartition de la population française, et anachronique, au sens où est

dépassé, me semble-t-il, ce débat qui consisterait à dire qu'il y aurait des différences entre une femme et un homme quant à l'appréciation d'une situation, des différences de compétence, des différences de disponibilité, etc. D'ailleurs, la pratique, notamment celle des conseils municipaux en zone rurale, nous montre que la représentation féminine a beaucoup progressé.

Évidemment, lorsque l'on veut faire évoluer les choses – l'histoire l'a montré dans notre pays –, il faut à un moment donné en passer par la loi ; c'est une évidence.

C'est la loi qui a permis un rééquilibrage auquel la lente évolution des mentalités n'aurait pas à elle seule suffi à aboutir.

Se posent néanmoins d'autres questions, qu'a rappelées le ministre délégué. L'une est d'ordre constitutionnel : il faut concilier une meilleure représentativité des femmes avec les exigences de pluralité politique. J'irai plus loin, à partir d'un constat que chacun peut faire – qui explique sans doute que les conclusions de la mission flash conduite par la commission des lois n'étaient pas partagées par ses deux rapporteurs, s'agissant notamment du seuil de population à retenir, dès le premier habitant ou à partir de 500 habitants, pour instaurer l'obligation du scrutin de liste paritaire. Tous ceux d'entre nous qui ont, dans leur circonscription, de nombreuses communes rurales en connaissent la situation. Beaucoup font l'expérience d'un phénomène qui s'accélère depuis au moins deux mandats : l'instabilité du conseil municipal. Nombreux sont les hommes et les femmes qui s'engagent dans un scrutin municipal pour se désengager assez vite de leur mandat, pour diverses raisons. Or cela complique le bon fonctionnement démocratique des communes rurales.

Autre phénomène, plus récent et encore plus prégnant : au-delà de la question de la parité, il devient difficile de constituer des listes, tout simplement. Nous devons dès lors nous interroger sur la vitalité démocratique du bloc communal et sur ce qu'il faut faire.

Il est un autre sujet qui suscite nos préventions et nous conduit à être en désaccord avec votre proposition dans son état actuel, même si la commission a repoussé cette disposition : le traitement de la représentation des femmes dans les exécutifs intercommunaux. Dans les communautés de communes et d'agglomération, qui comportent un nombre important de petites communes de moins de 1 000 habitants, c'est le maire qui siège au conseil communautaire. L'instauration de la parité par scrutin de liste dès le premier habitant réglera l'équilibre de la représentation féminine dans les conseils municipaux, mais pas à la fonction exécutive principale, celle de maire. Aujourd'hui, l'effet n'a pas été démontré au-delà du seuil de 1 000 habitants. Certes, la parité obligatoire a fait légèrement augmenter le nombre de femmes élues, mais c'est lié à un mouvement naturel plutôt qu'à un effet mécanique de la loi. De même, demain dans les petites communes, il n'y aura pas plus – ou guère plus – de maires femmes, et nous ne parviendrons donc pas à rééquilibrer la représentation des femmes dans les intercommunalités, puisque, je le répète, en deçà de 1 000 habitants, c'est le maire qui y siège.

Pour ces raisons, l'une constitutionnelle, l'autre liée aux difficultés démocratiques que rencontrent les petites communes et la troisième à la représentation dans les exécutifs intercommunaux, nous sommes à ce stade opposés à votre proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Grâce à plusieurs lois successives, la parité en politique a fortement progressé dans les organes délibérants locaux. Les conseils départementaux et régionaux sont désormais paritaires et nous nous en réjouissons tous. La part des femmes s'est accrue dans les conseils communaux, avec 42,4 % de conseillères municipales.

Toutefois, comme le fait apparaître la proposition de loi, la parité est moins respectée dans les communes de moins de 1 000 habitants. Surtout, les exécutifs communaux et intercommunaux restent largement dominés par les hommes, qui représentent 80,2 % des maires et 88,6 % des présidents d'intercommunalités. Ainsi, par cette proposition de loi, vous ciblez avec justesse certains angles morts de la parité en vous intéressant aux petites communes de moins de 1 000 habitants et aux exécutifs des intercommunalités.

La question n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre la parité, mais comment décliner cette proposition de loi sur le terrain, dans les petites communes. Je le dis d'autant plus volontiers que je suis fier d'être élu d'un territoire, la Corse, où pour la première fois en France, une femme a été élue à un conseil municipal, après l'insurrection de 1943, alors que la loi ouvrant le droit de vote des femmes n'était pas encore adoptée. En outre, la République corse est un pays qui s'est doté d'une constitution démocratique pendant l'éphémère période de l'indépendance, en 1755, qui donnait déjà le droit de vote aux femmes.

Toutefois, le groupe Libertés et territoires émet de très profondes réserves sur les dispositions proposées, qui n'auraient pas que des conséquences sur la parité mais aussi, plus largement, sur la démocratie. Appliquer le scrutin de liste aux toutes petites communes, comme vous le proposez à l'article 1^{er}, pose plusieurs problèmes. Derrière la règle de la parité, cet article transforme totalement le mode de scrutin des élections des petites communes.

Or, l'extension du mode de scrutin de liste aux petites communes risque d'affaiblir le pluralisme et, pour cette raison, présente un risque d'inconstitutionnalité qu'ont souligné plusieurs juristes et orateurs. En effet, une telle disposition transformerait le mode de scrutin en supprimant notamment le panachage tel qu'il existe pour les communes de moins de 1 000 habitants. Les modalités actuelles de scrutin permettent pourtant de coconstruire un projet pour la commune, avec l'ensemble des citoyens souhaitant s'impliquer. Au contraire, le scrutin de liste aura pour effet de politiser des élections et créera souvent des tensions artificielles dont les villages n'ont pas besoin.

L'instauration de listes paritaires pour les toutes petites communes, parfois de quelques dizaines d'habitants, semble donc peu pertinente car elle ne tient pas compte de la répartition démographique de chacune de ces communes. Certaines d'entre elles ont une large majorité d'hommes, d'autres une large majorité de femmes, sans parler de la répartition des classes d'âge, de telle manière qu'il serait extrêmement difficile de constituer des listes paritaires. Ici, la pratique l'emporte sur la théorie, malheureusement.

Enfin, étant donné les difficultés importantes rencontrées pour susciter des vocations dans les petites communes, une telle disposition risque d'accroître le nombre de communes se retrouvant dans l'incapacité de former un conseil municipal, faute de candidats. Le passage à un scrutin de liste risque d'aggraver cette situation – qui dépasse largement la seule question de la parité –, même si la proposition de loi prévoit la baisse du nombre de conseillers municipaux à élire.

Un seuil de 500 habitants, tel que le suggère Raphaël Schellenberger dans la deuxième proposition de la mission flash, nous paraît mieux tenir compte des réalités des toutes petites communes. Nous proposerons par un amendement d'ouvrir ce débat. Cette position n'est ni figée ni partagée par l'ensemble des membres de notre groupe, mais la discussion permettrait néanmoins de faire un pas important vers la parité tout en évitant les principaux effets délétères sur le pluralisme démocratique dans les plus petites communes.

La proposition formulée à l'article 4, supprimé en commission, visant à ce que la répartition par sexe du nombre de vice-présidents des EPCI s'effectue « en miroir » de la répartition par sexe des membres de l'organe délibérant est innovante, du point de vue de la représentation des femmes. Toutefois, nous souhaitons vous alerter sur le fait qu'une telle mesure pourrait entraîner un effet négatif imprévu sur la représentation des petites communes au sein des organes délibérants.

Dans bon nombre d'intercommunalités, les petites communes ne sont représentées que par un seul élu, qui est presque systématiquement le maire – encore trop souvent un homme. Dans les EPCI, les femmes élues sont très majoritairement issues des plus grandes communes, et c'est donc dans ce vivier de communes urbaines que seront davantage sélectionnées ces vice-présidentes, au détriment de la représentation de la ruralité et de la montagne.

En outre, cette proposition de loi ne pourra pas à elle seule réduire totalement les écarts dans les organes délibérants des exécutifs des EPCI tant que les maires seront principalement des hommes – un état de fait sur lequel il n'y a pas de levier législatif possible. La revalorisation du mandat local, tant en termes de reconnaissance que d'indemnités et surtout par un transfert de compétences aux communes pour leur donner des marges d'action plus élevées, pourrait permettre de susciter davantage de vocations de femmes et d'hommes pour pallier le manque actuel de candidats.

En définitive, les membres de notre groupe se prononceront en conscience sur une proposition de loi dont nous partageons bien évidemment l'objectif, mais dont la rédaction actuelle risque de déstabiliser les toutes petites communes; nous souhaitons qu'une large place soit faite aux adaptations.

M. le président. La parole est à M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Je vous remercie personnellement, madame la rapporteure, ainsi que votre groupe, de remettre la question de la parité en politique sur le devant de la scène. Il était temps ! La dernière loi sur la parité remonte à 2013. L'Assemblée décidait alors d'étendre le scrutin de liste paritaire à l'ensemble des communes de plus de 1 000 habitants et d'imposer des binômes homme-femme aux élections départementales. Mais depuis, plus rien ! Ni de la part de la majorité, ni de la part du Gouvernement ! Il aura fallu attendre que nous soyons à quelques semaines de l'élection présidentielle pour que vous vous décidiez enfin à agir.

M. Erwan Balanant. La proposition ne figurait pas non plus dans votre niche parlementaire !

M. Loïc Prud'homme. Pourtant, le HCEFH, l'AMF et d'autres associations d'élus locaux sonnent l'alerte depuis des années sur le manque de parité dans la vie politique locale. En 2019, ils avaient appelé les parlementaires à agir rapidement en vue des municipales de 2020, mais vous n'avez rien fait. Résultat : à l'échelon local, les inégalités entre les hommes et les femmes vont bon train. À peine

20 % des maires sont des femmes alors qu'elles représentent 42 % des conseillers municipaux. Et lorsqu'elles sont nommées adjointes, elles sont souvent cantonnées aux thématiques les moins prestigieuses comme le social, la culture ou la petite enfance – Mme Buffet l'a rappelé.

La situation est encore plus alarmante dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les intercommunalités, où aucune règle paritaire n'existe. Alors que les femmes représentent près de la moitié des conseillers municipaux des villes de plus de 1 000 habitants, dans les communes plus petites, où la parité n'est pas obligatoire, leur part est de 38 % seulement. Même constat dans les regroupements de communes : dans les conseils communautaires, la part des femmes est de 38 % et, pire encore, elles sont seulement 11 % à être présidente d'intercommunalité – ce chiffre est ridicule.

Le constat est sans appel : sans règles paritaires, la parité n'advient pas par magie. Votre proposition de loi entend mettre un terme à ces angles morts de la parité que sont les petites communes et les intercommunalités. Le groupe La France insoumise approuve les mesures contenues dans votre texte. Toutefois, à elles seules, elles n'auront pas d'impact significatif.

Étendre le scrutin de liste paritaire par alternance à l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants est certes une mesure de bon sens. Cependant, aucune règle paritaire n'est prévue pour la désignation de l'exécutif de ces communes. Autrement dit, la parité s'arrêtera là où commence le pouvoir. Les femmes auront la possibilité de délibérer au sein des conseils municipaux mais les postes de décision resteront l'apanage des hommes.

Vous proposez également de répartir les vice-présidences des intercommunalités de façon proportionnelle en tenant compte de la représentation des membres élus de chaque sexe. Cette mesure est un premier pas indispensable. Cependant, pourquoi ne pas avoir pris en compte les propositions plus ambitieuses du HCEF? Dans son rapport, il propose plusieurs pistes pour garantir une meilleure représentation des femmes dans les conseils communautaires.

En somme, cette proposition de loi est un assemblage de demi-mesures. Alors que le Haut Conseil recommande d'aligner l'ensemble des règles paritaires qui s'appliquent dans les communes de plus de 1 000 habitants à toutes les communes, vous choisissez de n'étendre que celles qui concernent l'élection des conseillers municipaux, pas celles qui concernent l'élection des adjoints. Alors que le Haut Conseil fait plusieurs recommandations pour permettre la parité dans les conseils communautaires, vous préférez acter la sous-représentation des femmes dans ces conseils. Vous écrivez, dans l'exposé des motifs de votre proposition

de loi, qu'il faut « être pragmatique, puisque la faible présence des femmes ne permet pas aujourd'hui d'imposer la stricte parité ».

Nous ne sommes pas d'accord. La parité doit être imposée partout. En mai 2022, lorsque nous serons au pouvoir,...

M. Cyrille Isaac-Sibille. Bravo! (*Sourires.*)

M. Bruno Millienne. Je vous rappelle qu'il y a une élection présidentielle! Sinon, prenez le pouvoir tout de suite!

M. Loïc Prud'homme. ...nous mettrons en place un plan pour garantir la parité dans l'ensemble de nos institutions politiques, administratives, économiques, syndicales et associatives. Aucune exception ne sera faite car nous ne pouvons pas vivre dans un pays démocratique en excluant la moitié de la population des lieux de pouvoir, cher collègue Millienne.

L'égalité entre les hommes et les femmes sera restée, contrairement aux annonces, le parent pauvre de cette législature. Nous le regrettons. Cependant, le groupe La France insoumise votera votre texte, madame la rapporteure, avec la satisfaction que ce sujet soit remis à l'ordre du jour. (*Applaudissements sur les bancs des commissions. – Mme Marie-George Buffet et Mme Maud Petit applaudissent également.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, à quinze heures :

Suite de la discussion de la proposition de loi visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal ;

Discussion de la proposition de loi visant à rétablir le vote par correspondance ;

Discussion de la proposition de loi relative à la consommation de produits contenant des additifs nitrés.

La séance est levée.

(*La séance est levée à treize heures.*)

Le Directeur

SERGE EZDRA