

Rapport

France 2017 Des mesures immédiates pour une nouvelle gouvernance

Tome 1 – Le volet national

*Synopia remercie les membres des groupes de travail
qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport, et en particulier :*

Eric Arbillot, Wilfried Bartsch, Henri Bentégeat, Katia Boursas, Jean-Louis Bruguière, François Dupont, Xavier Dupont, Jérôme Ferrier, Pascal Flamand, Éric Holzinger, Bernard Hourcade, Alain Juillet, Laura Le Saux, Fabrice Lorvo, Alexandre Malafaye, Xavier Marchal, Patrice Molle, Camille de Peretti, Jean de Ponton d'Amécourt, Jean-Marc Schaub, Laura Schaub, Sylvie Schlanger, Joséphine Staron, Bernard Vanneste, Jean-Philippe Wirth.

2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

NOS 3 OBJECTIFS :

1. Dé-carriériser la classe politique
2. Améliorer l'efficacité de l'action publique
3. Recréer du lien démocratique

NOS 25 PROPOSITIONS, QUI PORTENT SUR 6 NIVEAUX DE GOUVERNANCE :

- I. Le président de la République
- II. Les 100 jours
- III. Le Gouvernement
- IV. Le Parlement et les élus
- V. Fonctionnement du parlement et fabrication de la loi
- VI. Évaluation des programmes, des lois et des résultats

CONCLUSION

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. Élire le président de la République pour un seul mandat.
2. Revenir au septennat.
3. Nommer le président sortant pour un mandat unique de 9 ans au Conseil constitutionnel.

II. LES 100 JOURS

4. Convoquer le Parlement en session extraordinaire tout l'été 2017.
5. Recourir au référendum en juin 2017 pour faire adopter plusieurs réformes clés.
6. Recourir aux ordonnances jusqu'à l'automne 2017.

III. LE GOUVERNEMENT

7. Annoncer la composition de l'exécutif avant l'élection.
8. Limiter le gouvernement à douze ministères régaliens et figer leur périmètre.
9. Geler le budget de fonctionnement du Gouvernement pendant la mandature.
10. Rendre cohérentes les relations ministres / administrations.
11. Créer un grand ministère du numérique.
12. Ouvrir le gouvernement à la société civile, en recherchant la parité.
13. Réformer en profondeur les cabinets des ministres.

IV. LE PARLEMENT ET LES ÉLUS

14. Réduire le nombre de députés à 340.
15. Réduire le nombre de sénateurs à 200.
16. Limiter l'exercice d'un mandat parlementaire à deux mandats consécutifs.
17. Interdire le cumul des métiers, et le cumul avec d'autres fonctions électives.
18. Contraindre les hauts fonctionnaires qui ont choisi la voie politique à démissionner de la fonction publique.
19. Améliorer le dispositif permettant aux représentants de la société civile de s'engager en politique.

V. FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT ET FABRICATION DE LA LOI

20. Augmenter le temps consacré au contrôle de l'action du Gouvernement.
21. Interdire à l'Assemblée de légiférer avant d'avoir évalué les lois précédentes.
22. Annuler la loi votée si les décrets d'application ne sont pas publiés sous quatre mois.
23. Lancer un vrai chantier de simplification législative.

VI. ÉVALUATION DES PROGRAMMES, DES LOIS ET DES RÉSULTATS

24. Créer une Fondation pour l'évaluation de l'action politique.
25. Renforcer l'examen de la loi de règlement.

INTRODUCTION

Deux raisons, au moins, justifient la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance de l'État dès 2017 : les Français se défient de leurs représentants et, sous l'impulsion de la révolution numérique, les comportements sociaux et économiques se sont profondément transformés.

1. UN MAL PROFOND

Un peu partout dans le monde, les vraies démocraties sont bousculées et leur gouvernance remise en question. « La démocratie est le pire des régimes - à l'exception de tous les autres déjà essayés dans le passé » disait Winston Churchill. Les critiques du modèle ne sont pas nouvelles, mais force est de constater qu'un pays s'accommode mieux de la médiocrité démocratique en période faste qu'en situation de difficulté, ou de crise. Mais la démocratie en tant que telle n'est pas en cause, ce sont les systèmes institutionnels qui tuent la démocratie à petit feu.

Dans le cas particulier de la France, le mal est plus profond car l'État y joue traditionnellement un rôle plus important qu'ailleurs. Les défaillances du système amplifient ainsi les mécontentements populaires de façon proportionnelle. Dans les faits, cela se traduit par des politiques publiques de plus en plus désordonnées, nombreuses, inscrites dans le court terme, souvent dictées par l'émotion, et pas toujours efficaces. Parmi les conséquences visibles, la montée des populismes, qui sont attisés par tous les dévoiements visibles du système. Confiscation du pouvoir, course à la réélection, incompétence patente dissimulée dans le bruit médiatique, fuite en avant et petits arrangements entre amis, impunité, corruption, manque de courage, etc., la liste des maladies politiques est longue et vient directement flétrir l'image de la classe politique dans son ensemble, au point que le lien de confiance entre les Français et leurs représentants est cassé. Le nier serait irresponsable. Pour couronner le tout, il devient très difficile de trouver un leader vraiment exemplaire.

Peut-être est-il enfin temps d'admettre que les dispositions du système démocratique français ont été édictées sans un minimum de recours à l'anthropologie. L'expérience démontre que les systèmes de gouvernance les plus efficaces ont toujours pris en compte la réalité de la nature humaine, avec ses forces et ses faiblesses. De la corruption généralisée à l'intelligence collective, il n'y a qu'une différence de règles du jeu.

2. LE PARADOXE DES INSTITUTIONS FRANÇAISES

On entend souvent dire que les institutions de la V^e République sont solides. S'il s'agit de protéger tous ceux qui vivent à l'intérieur du système de toute forme de remise en cause sérieuse, y compris lorsqu'elle touche à son essence – la légitimité des dirigeants et des corps intermédiaires - alors oui, elles sont très solides. Mais si le système n'avait pas été pensé comme une fin en soi, il protégerait le peuple de la plupart des formes de dévoiement actuelles et des abus de pouvoir.

Le plus affligeant, peut-être, c'est de regarder la France en face, une nation extraordinaire, à l'histoire si riche, qui a traversé tant d'épreuves, dont le potentiel est unanimement reconnu, et de voir, de déplorer, ce qui en est fait. Le mot gâchis est le premier qui vient à l'esprit. Les Français méritent mieux. Le débat public n'est plus à la hauteur des enjeux et la classe politique,

qui compte pourtant bien des talents, ne paraît plus capable de dépasser le stade des guerres partisans ou électorales dans lesquelles seule paraît compter la survie politique de ceux auxquels les Français - à tort ou à raison - ne croient plus. Cette défiance des Français à l'égard de leurs représentants persistera longtemps car nos compatriotes sont comptables des promesses non tenues, des lendemains qui ne chantent pas et des illusions électorales perdues. Ils savent ce que les élus leur doivent. Ils leur ont donné leur chance et ils ne peuvent que constater, à leurs dépens, que les élites n'ont pas fait un usage loyal du pouvoir exorbitant qui leur était confié. C'est peut-être injuste, mais c'est ainsi que les Français perçoivent les choses.

3. LE TEMPS DE L'INGOUVERNANCE

Les autres démocraties occidentales n'échappent pas aux turpitudes démocratiques, et les populismes gagnent presque partout du terrain. Les dérives sont parfois contrebalancées, ou amoindries, par l'organisation du pouvoir, et sa répartition, entre les niveaux national, régional et local. Mais en France, l'hypertrophie du pouvoir central, fruit d'une longue histoire, amplifie *l'ingouvernance* du pays et son immobilisme. Trop éloigné des réalités, de la « vraie vie » et du monde économique, absorbé par d'interminables débats idéologiques, incapable de voir large et de concevoir une pensée à long terme, rigidifié dans des certitudes hors sol qui empêchent de formuler les bons diagnostics, le haut de la pyramide démocratique française tourne à vide et brasse du vent en s'admirant dans le miroir médiatique. Accroché à ses habitudes et pris au piège de ses logiques internes, il croit encore pouvoir tout régenter par le haut et ne cesse d'en appeler au dieu Loi pour résoudre les problèmes du bas monde et relancer la croissance avec des dispositifs toujours plus complexes.

Tout cela ne serait que relativement dramatique si dans le même temps un autre monde ne venait pas de naître, le monde numérique, miroir déformant et amplifiant, sans fin et sans fond, véritable « far-west » invisible et pourtant tellement réel, dans lequel tout reste à inventer, à commencer par la gouvernance. Silencieux et systématique, le monde numérique aspire la substance économique et financière – mais aussi culturelle, etc. – de notre ancien monde auquel il dicte sa loi, ou plutôt son absence de loi.

4. 2017, L'ÉLECTION DE LA DERNIÈRE CHANCE

Paradoxalement, ce défaut de « grosse tête » constitue peut-être notre dernière chance, qui fait peser sur les épaules du prochain président de la République une responsabilité historique, inédite depuis 1958. Il doit prendre la mesure de ce qui l'attend et ne surtout pas croire que son élection lui confèrera une quelconque légitimité. Il aura été élu parce qu'il faut bien élire quelqu'un, et que la mécanique institutionnelle aura fonctionné, comme une pendule à coucou dont l'oiseau sort de son nid à l'heure dite. Au soir de son élection, le nouveau chef de l'État sera dans la position du jeune qui vient de décrocher son premier « job », il aura tout à prouver tant est profond le déficit de confiance entre gouvernants et gouvernés, et l'impuissance publique avérée. Nous sommes entrés dans l'ère du sacrifice propitiatoire. Pour amorcer un début de retour à la confiance, le sang des pratiques coupables devra couler. C'est le prix à payer pour que les Français, le temps de l'élection passé, acceptent une dynamique de changement. Après avoir été tant déçus, ils ont besoin de voir pour croire, de concret pour s'engager, pour jouer collectif et abandonner une partie de leurs avantages ou privilèges individuels.

En pratique, la marge de manœuvre du prochain président sera particulièrement étroite, il disposera de très peu de temps pour opérer quelques changements précis, de portée stratégique, et ainsi provoquer l'indispensable changement de cap du navire France. Pour l'instant, la barre est bloquée et l'iceberg inévitable.

5. LE DROIT DES FRANÇAIS À ÊTRE BIEN GOUVERNÉS

Réussir supposera d'avoir pris des engagements forts pendant la campagne, et de commencer à les mettre en œuvre dès le premier jour de son investiture. Réussir nécessitera d'avoir pleinement conscience que les Français ont le droit d'être bien gouvernés.

Ce « droit en devenir » est à l'origine de la création de Synopia. Il est légitime, naturel. Il a donné lieu à la publication d'un manifeste¹, en septembre 2014, et d'un appel, lancé en avril 2015. Les signataires de cet appel et les membres de Synopia, après avoir accompli un important travail d'analyse et de confrontations d'expériences, en sont arrivés à une conclusion limpide : aucun président ne réussira ni ne parviendra à respecter les engagements qu'il aura pris sans s'attaquer d'abord à la modernisation, à la rénovation de nos institutions et des pratiques politiques.

Nous sommes bien conscients que la plaidoirie sur l'obligation d'une rénovation des pratiques politiques fait moins rêver que les grands discours sur des lendemains qui chantent. Pourtant, les Français sont prêts à entendre un langage de vérité, pour peu qu'il soit accompagné d'un projet politique cohérent et rassembleur, inspiré d'une vision, et d'une méthode de gouvernance qui tranche avec les pratiques et les manquements actuels.

Pour impulser une nouvelle gouvernance, et par là même créer une dynamique capable de restaurer la fonction politique dans toutes ses dimensions - légitimité, autorité, confiance, prise en compte de l'intérêt général et du temps long, capacité à transformer – il convient d'engager une mutation profonde, à tous les niveaux de la gouvernance. Ce premier travail touche à l'échelon national de notre gouvernance ; il sera complété par deux autres rapports, l'un relatif aux systèmes de vote, l'autre aux niveaux de gouvernance locale et régionale.

Afin d'améliorer la gouvernance à l'échelon national, trois objectifs et un impératif se sont imposés au fil des travaux de Synopia :

- Le premier objectif vise à « dé-carriériser » la classe politique.
- Le deuxième a pour ambition de restaurer l'efficacité de l'action publique.
- Le troisième cherche à recréer l'indispensable lien démocratique.
- L'impératif touche à la vitesse d'exécution, seul gage de réussite.

Ces trois objectifs sont au cœur des propositions que Synopia formule et qu'il convient d'appréhender dans leur ensemble, car il ne s'agit plus de poser quelques rustines isolées sur un système fatigué, à bout de souffle. Le temps des demi-mesures, et des illusions, est révolu. La France n'en a plus les moyens.

¹ (Re)prenons le pouvoir ! Manifeste pour notre droit être bien gouvernés.

1. Dé-carriériser la politique

Depuis trois décennies, force est de constater que le personnel politique français est de plus en plus constitué de « professionnels de la politique ». Les fonctions publiques sont devenues un quasi monopole de personnes qui en ont fait un métier, souvent dès le début de leur vie active. Un phénomène qui semble s'accélérer avec le temps. Le parcours emprunté par de nombreux décideurs publics ressemble peu ou prou à ceci : action militante dès l'adolescence, collaboration avec un élu important, élection sur une liste locale, accès à des responsabilités de plus en plus importantes par un jeu d'aller-retour entre les diverses charges électives (la position de chargé de mission dans une collectivité territoriale amie étant le filet de sécurité pourvoyant à l'inévitable accident de parcours).

Ce type de fonctionnement a pour effet de « fabriquer » des professionnels de la politique, ne connaissant guère que ce milieu, et tournant donc en « circuit fermé », assez loin des préoccupations quotidiennes des citoyens ordinaires et de leur besoin, éprouvé de façon diffuse, de bâtir une ambition commune pour le XXI^e siècle et un cadre propice au bien vivre ensemble.

Tout se déroule comme s'il y avait d'un côté les grands abonnés aux responsabilités électives, quelques milliers de personnes et leur cour, regroupées dans deux partis et coulant des jours heureux dans un entre soi de fait ; et, de l'autre, le reste de la population, qui subit la dure réalité de la compétition mondiale et s'interroge sur l'avenir, déjà persuadée que le salut ne viendra plus de la classe politique dite traditionnelle.

Pour remédier à cette situation et empêcher l'avènement d'une gouvernance pire que l'actuelle, Synopia propose de mettre en œuvre des dispositions propres à perméabiliser cette frontière entre les deux mondes afin de dé-carriériser la politique.

2. Améliorer l'efficacité de l'action publique

La France évolue dans un environnement désormais mondialisé, ouvert et, qu'on le veuille ou le refuse, soumis au diktat de l'ultra-compétition et de la révolution numérique. Après les entreprises, ce sont désormais les pays qui sont en concurrence totale. Ceux qui créent les conditions d'une offre globale reconnue (qualité des services publics, éducation, accès à l'emploi, perspective de carrière, sécurité intérieure, infrastructures, élan général, fiscalité, stabilité juridique, etc.) attirent les investisseurs, les champions de l'économie, les employeurs et les « cerveaux ». *A contrario*, c'est le jugement qu'ils portent sur l'efficacité globale de leur État qui conduit les citoyens, notamment les plus jeunes, à rester dans leur pays d'origine, ou à le quitter pour tenter leur chance ailleurs.

Pour les citoyens mobiles comme pour les investisseurs, la « qualité publique globale » est devenue l'indicateur par excellence. Pour l'État, il n'est plus question de se contenter de satisfaire une population assujettie qui n'a guère le choix ; la survie du pays implique d'accroître continuellement l'efficacité globale et la pertinence de l'action publique.

Par ailleurs, le fonctionnement de la chose publique française présente des caractéristiques qui constitueraient des aberrations fatales dans le monde économique. À titre d'exemple, la modification, à chaque changement de gouvernement – tous les deux ans en moyenne – du périmètre des portefeuilles ministériels équivaldrait, pour une entreprise, à changer l'organisation des directions et leurs compétences respectives. Elle n'y survivrait pas longtemps. De même, changer de législation trop fréquemment ne permet pas d'optimiser les effets des mesures prises et accentue l'anxiété administrative des citoyens, des entrepreneurs et des investisseurs qui ne comprennent plus rien à rien, sauf que tout se complexifie à l'excès. Autant de constats qui ont inspiré les propositions de Synopia.

3. Recréer du lien démocratique

Pour l'essentiel, nos institutions ont été conçues à la fin du XVIII^e siècle. Depuis, bien entendu, elles ont lentement été « améliorées ». Mais le fonctionnement de la démocratie est resté bloqué au XX^e siècle. Il ignore la façon dont les Français vivent et s'expriment, il n'est plus en prise avec leurs aspirations. La révolution numérique transperce les modèles démocratiques, au point de les menacer.

L'abondance de données sans cesse renouvelées et recyclées, la disponibilité immédiate de l'information (écrit, oral, image, vidéo) et son accessibilité universelle, ainsi que l'interactivité et la connexion permanente de milliards d'êtres humains via la téléphonie mobile, les mails, internet et les réseaux sociaux changent la donne. Mieux, telle une marée qui ne cesserait de monter, la révolution numérique impose une nouvelle carte du monde !

Simultanément, les progrès des transports ont permis une spectaculaire réduction des distances. Songeons qu'au début du XIX^e siècle, il fallait une semaine pour aller de Paris à Marseille, ou encore cinq à six jours pour traverser l'Atlantique en 1900. Aujourd'hui, avec un peu d'argent, le monde est un village.

Tous ces phénomènes rendent obsolètes nos mécanismes de gouvernance et les frappent d'inadéquation et pour certains, d'illégitimité. La démocratie représentative a été inventée à une époque où les transports étaient longs et difficiles, où l'information circulait mal, et la lecture était le privilège d'une élite. Aujourd'hui, les citoyens ont pris l'habitude que la banque, le supermarché, l'association ou le site collaboratif sollicitent leur avis et en tiennent compte. Hélas ! notre classe politique s'accroche au vieux système et notre chère démocratie représentative se transforme rapidement en démocratie *contestative*. C'est très préoccupant.

Pour toutes ces raisons, Synopia plaide en faveur d'une plus grande démocratisation de la vie politique, qui suppose une participation accrue et facilitée des citoyens aux décisions publiques, de façon adaptée à chaque niveau de gouvernance. Sans quoi, et à défaut de révolution, les Français vont continuer à se détourner de l'État, pour finalement le contourner. Mais cette fin n'est ni souhaitable, ni saine. Une nation ne se résume pas à une somme d'individus connectés et organisés entre eux.

À ces trois objectifs de fond, nous rajoutons une condition, ponctuelle mais déterminante :

L'impératif de vitesse

L'élection présidentielle de 2017 sera cruciale. Il se pourrait même que ce soit la dernière du genre si la prochaine équipe dirigeante n'y prend pas garde.

De nombreuses forces sont encore et toujours à l'œuvre, qui n'ont d'autre but que de défendre une multitude d'intérêts corporatistes, de façon obscure. Dérive classique de toute organisation humaine. Pour la plupart, elles sont nichées au cœur du système, au sein même des corps intermédiaires, et leur aptitude à résister au changement n'est plus à démontrer. Mieux, elles se renforcent et développent de nouvelles solidarités à chaque fois que l'État tente de remettre en cause leurs avantages et leurs privilèges. Elles ne répondent à aucune logique rationnelle, leur fin justifie les moyens, et tant pis si elles entraînent le système tout entier dans leur chute.

C'est sur ce mur de résistance au changement que tous les dirigeants politiques de bonne volonté se sont cassé les dents, et que la plupart des grandes réformes des dernières décennies ont été vidées de leur ambition première, abandonnant ainsi la victoire aux intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général.

Les corporatismes ne connaissent que deux faiblesses mortelles : l'isolement, et les moments de communion nationale. Le prochain président devra en profiter, pour les prendre de vitesse, ce qui fera des 100 jours la clé de la prochaine mandature.

* * *

NOS PROPOSITIONS

I. Le président de la République

Il est la clé de voûte de nos institutions. C'est lui, et lui seul, qui impulsera la rénovation de nos institutions et la modernisation des pratiques politiques. Cela devra commencer dès le premier jour de son élection et surtout, ne pas se limiter aux symboles. Inutile de préciser que les 200 jours d'avant, destinés à la préparation de l'action, seront décisifs.

Il devra d'abord montrer l'exemple et être le premier à prouver, par ses actes, qu'il veut encourager le renouvellement de la classe politique. Si le premier des Français ne se sent pas concerné, s'il ne s'implique pas dans le mouvement, comment la nation peut-elle suivre ? Comment peut-elle le croire s'il fait le contraire de ce qu'il professe ? Pour cela, son premier engagement sera de ne faire qu'un seul mandat de sept ans.

1. SUR LE PRINCIPE DU MANDAT UNIQUE

Trop d'enjeux tournent autour de la réélection du président sortant, qui stérilisent l'action publique dès la troisième année de son mandat, ou l'orientent dans une dynamique éloignée de l'intérêt général, avec des dérives dans lesquelles pédagogie et démagogie se confondent.

Ce principe devra devenir constitutionnel, car l'ombre des présidents battus et de leur possible retour ne doit plus indéfiniment planer sur la vie politique du pays. Ce n'est ni sain, ni productif. L'esprit des institutions de la V^e République consistait à mettre le président à bonne distance des affaires quotidiennes du pays, pour ne pas l'enliser dans le présent et les querelles politiciennes. Il n'était pas non plus censé se retrouver pieds et poings liés par sa majorité, mais devait, bien au contraire, être en capacité de constituer des majorités autour des grands projets qu'il voulait voir aboutir, par-delà les lignes de clivages partisans. Car il n'est pas le président d'un camp ou d'une famille politique, mais d'une Nation et d'un peuple. Il doit être porteur d'une vision et son rôle consiste à veiller que le cap fixé soit respecté. Sinon, à quoi bon disposer de deux personnages aussi importants et dotés d'autant de moyens, le président de la République et le Premier ministre, qui remplissent peu ou prou les mêmes missions depuis l'entrée en vigueur du quinquennat. Autant supprimer l'un, ou l'autre, si aucun des deux ne peut profiter de sa fonction pour prendre l'indispensable hauteur qu'une bonne gouvernance impose.

2. SUR LA DURÉE DU MANDAT UNIQUE

Beaucoup, y compris de nombreux artisans du quinquennat, prônent un retour au septennat et c'est sans doute vers cela qu'il faut tendre.

Le prochain président, s'il l'annonce pendant la campagne, peut très bien faire approuver par un référendum le retour au septennat, avec une effectivité sur son propre mandat, à condition de l'organiser dans les semaines qui suivent son élection, en juin 2017.

Ce retour au septennat cherche à corriger l'un des effets les plus néfastes du quinquennat, à savoir la confusion des pouvoirs entre exécutif et exécution au sommet de l'État. L'autorité politique suprême du pays doit rester au niveau stratégique.

3. SUR LE RISQUE DE COHABITATION

Bien évidemment, le risque de cohabitation reviendra, à l'occasion des élections législatives. Une occurrence qui surviendra au cours de la cinquième année du mandat présidentiel, sauf exception (en 1995, Jacques Chirac n'avait pas dissous l'Assemblée nationale après son élection). De l'avis de ceux qui en ont l'expérience, l'ambiance à l'Élysée en période de cohabitation est tendue. Mais si le président ne se représente pas, le simple fait qu'il ne soit pas en concurrence frontale avec le Premier ministre, probable futur candidat de l'opposition devenue majorité de gouvernement, devrait favoriser l'établissement de relations plus constructives.

Désormais libéré de l'enjeu de sa réélection, nous pouvons aussi espérer que le président, et son équipe, mettra toute son énergie au service du pays, sans calcul politicien, et cela, dès le début de son mandat. Il n'est d'ailleurs pas impossible que cette disposition ait un impact direct et positif sur les résultats de la politique voulue par le président et mise en œuvre par le gouvernement, ce qui pourrait bien placer sa majorité en position favorable au moment de l'élection législative.

Et puis qu'importe ! Le vainqueur de l'élection présidentielle, élu au suffrage universel direct par une vingtaine de millions de votants, est *de facto* le président de tous les Français, quelle que soit la couleur politique de son Premier ministre.

Enfin, le président non rééligible deviendra, à la fin de son mandat unique, membre de droit du conseil constitutionnel pour un seul et unique mandat de neuf ans. Nous retrouverons ainsi l'esprit des institutions de la V^e République qui avait présidé à la création du Conseil constitutionnel. Cet organe, unique en son genre, a été pensé comme une assemblée de sages véritablement capable d'interpréter nos institutions et le sens profond des valeurs qu'elle garantit. À cette fin, le Conseil doit réunir des bons connaisseurs de la France, de son histoire, de sa culture et de ses traditions politiques, et tous définitivement détachés des tentations électorales.

II. Les 100 jours

L'impératif de vitesse, pour agir et obtenir les premiers résultats concrets et tangibles pour les Français, sera déterminant. La période dite « d'état de grâce », ces fameux 100 jours, vont conditionner l'ensemble du mandat. Ils constitueront un espace d'action politique majeur et, s'ils sont vraiment mis à profit pour fissurer le mur des corporatismes, ils empêcheront les mâchoires de l'immobilisme de se refermer pour cinq ans. Si rien ne vient déstabiliser les défenseurs du passé, un nouveau quinquennat à blanc nous attend, que rien n'interrompra, sauf une crise qui entraînerait la chute du régime, catastrophe qui pourrait bien survenir lors de l'explosion de la prochaine bulle financière ou monétaire.

Cette course contre la montre nécessitera un vrai courage politique, puisqu'il faudra s'attaquer aux blocages des corps intermédiaires qui, pour beaucoup, sont entraînés, souvent malgré eux, dans des logiques corporatistes. Les partis politiques figurent au premier plan de ces organisations

qui font obstacle au changement, pensent pour nous et décident de qui aura le droit d'être élu, en haut comme en bas. Les syndicats, y compris patronaux, les talonnent de près, tout comme les professions protégées.

À la clé, il y a le début du retour de la confiance et l'amorce du renouveau de la puissance publique. Mais la fenêtre de tir sera étroite et tergiverser ne figurera pas au nombre des options. Le candidat devra prendre l'engagement de débloquer la France. Une fois président, il disposera de deux armes, les ordonnances et le référendum, toutes deux prévues par la Constitution.

1. L'ENGAGEMENT PENDANT LA CAMPAGNE

Au préalable, pendant la campagne, il aura dû prendre les Français à témoin de ses engagements et de la méthode d'action qu'il entend déployer. Ce qu'il mettra en œuvre doit être lisible et sans surprise. Dans son programme et tout au long de la campagne, il doit s'exprimer sur la nature des blocages de la société française, et expliquer pourquoi il recourra aux ordonnances et, sur certains sujets majeurs, au référendum.

2. LE RÉFÉRENDUM

Beaucoup affirment que l'arme du référendum est dangereuse et qu'elle pourrait bien se retourner contre son auteur, qui risquerait un vote anti plébiscite. Mais la plupart du temps, les pourfendeurs du référendum sont les champions de l'immobilisme. Pour eux, rien ne doit changer. Voilà pourquoi le référendum, instrument démocratique par excellence, leur fait peur. Si on leur en donnait l'occasion, les Français pourraient bien être tentés de mettre un coup de pied dans la fourmilière.

Cette fois, il s'agira de recourir au référendum à l'occasion des élections législatives qui suivront la présidentielle, en juin 2017.

Pour les Français qui auront élu leur président, ce vote référendaire leur permettra d'être les acteurs du changement qu'ils veulent voir mis en œuvre. Main dans la main avec le président, ils confirmeront leur soutien aux propositions destinées à débloquer la société française et à faire sauter les verrous qui ont cadenassé un système qui ne profite qu'à un nombre restreint de personnes, dans le public comme dans le privé. Le signal politique sera fort. Personne ne pourra se mettre en travers de leur volonté, aucun corps intermédiaire, aucune organisation, aucun parti, aucun syndicat, ne peut s'opposer au vote majoritaire des Français.

Ce référendum devra constituer un ensemble de mesures destinées à provoquer une « onde de choc » dont notre pays a besoin, afin de donner l'impulsion qui changera la trajectoire du navire.

Il devra bien évidemment comporter un « paquet institutionnel », sur trois points, au moins :

- Le retour au septennat, avec mandat unique du président de la République.
- La réduction du nombre de parlementaires d'ici à 2022 (cf. chapitre 4).
- La limitation à deux du nombre de mandats électifs consécutifs (cf. chapitre 4).

La définition des autres priorités reste à préciser par le candidat décidé à recourir au référendum. Il lui faudra choisir deux, voire trois, mesures supplémentaires susceptibles de libérer le potentiel

français. La France dispose de tous les atouts pour être l'un des pays les plus prospères au monde, à condition d'inventer une nouvelle forme de prospérité, fondée sur un meilleur partage des richesses et des privilèges. Ce qui, une fois encore, obligera les aspirants au pouvoir suprême à définir une vision de la France. Où voulons-nous aller ensemble, et pourquoi ? Le comment en découlera logiquement.

3. LE RECOURS AUX ORDONNANCES

Mais l'arme fatale du référendum anti conservatismes et anti corporatismes n'a qu'un coup. Pour transformer l'essai, il faudra profiter de la dynamique de la victoire, convoquer le Parlement en session extraordinaire tout l'été et recourir aux ordonnances jusqu'à l'automne, au moins. Il ne s'agit pas de contourner le Parlement, car il est constitutionnellement intégré au système des ordonnances, mais de faire preuve de pragmatisme au regard des interminables délais de procédures législatives qui sont souvent et savamment pollués par des milliers d'amendements. Il convient également d'agir rapidement, avant que « le matelas ne reprenne sa forme ».

Ce recours aux ordonnances, tout comme l'utilisation du référendum, devra faire l'objet d'un vrai travail de pédagogie sur la méthode de gouvernance tout au long de la campagne. Les Français ont bien compris qu'il faut cesser de croire au président père Noël qui apporte des cadeaux dans sa hotte. Ils savent désormais que campagne électorale rime avec foire aux promesses, intenables ou ruineuses pour la plupart. Surtout, les Français constatent chaque jour un peu plus, à leurs dépens, que la réalité bien dissimulée derrière les grandes envolées techniques ou lyriques des dirigeants et les sempiternels rappels aux « valeurs de la République » est celle de l'impuissance publique. Ils sont donc prêts à entendre un discours de vérité sur les défaillances de nos institutions et parfaitement disposés à soutenir tous ceux qui proposeront une méthode de gouvernance susceptible de favoriser la mise œuvre leurs engagements de campagne et de relancer la France.

Ces ordonnances, qui porteront sur les points clés du projet du candidat, devront avoir fait l'objet d'un minutieux travail de préparation, le plus en amont possible, de façon à permettre au président élu et à son gouvernement de se concentrer sur l'action lors des fameux 100 jours.

C'est ainsi, nous semble-t-il, que le prochain président réussira à briser les mâchoires de l'immobilisme. Notre Constitution le permet. Ensemble, le président et le peuple peuvent reprendre en main le destin de la Nation, comme ce fut le cas à partir de 1944 avec la mise en place du programme du Conseil national de la Résistance.

D'aucuns prétendront que la méthode est brutale. Vu de Paris, et du kilomètre qui entoure le palais de l'Élysée, l'argument peut porter, car le référendum, s'il est adopté, se sera pas sans conséquence sur les quelques milliers de membres de la « bourgeoisie d'État ». Mais au-delà de ce cercle, ne sont-ce pas les six millions de chômeurs, les neuf millions de pauvres ou encore les 2 100 milliards d'euros de dette qui renvoient à l'idée de brutalité ?

III. Le gouvernement

Cinq mots devraient inspirer les responsables de la formation des prochains gouvernements : cohérence, compétence, efficacité, ouverture, exemplarité. Des mots qui sont pourtant loin de caractériser les gouvernements que nous voyons se succéder depuis de trop nombreuses années. En dépit des gros efforts de communication, c'est ainsi que le ressentent les Français.

Deux raisons viennent expliquer l'impuissance grandissante de l'appareil d'État :

- Son inadaptation croissante au monde dans lequel nous vivons (lourdeur, centralité, iniquité, népotisme, consanguinité, politisation, obsolescence).
- L'absence d'une véritable obligation de résultat.

Nous ne nous attaquerons pas ici à la question de la réorganisation du pouvoir, au sens de sa déconcentration et d'une vraie décentralisation. Ce point sera abordé dans le deuxième volet de nos travaux.

Ici, la question traitée concerne le maillon gouvernemental de notre appareil d'État, celui dont fragilité met en péril toute la chaîne politique. Même si la décentralisation et les espoirs naissants de la démocratie participative modifient quelque peu la gouvernance du pays, il n'en reste pas moins vrai que sur toute une série de sujets, régaliens pour la plupart, l'État reste le bon niveau de décision et d'action. L'enjeu n'est pas de se débarrasser du pouvoir central, mais de mettre la « bonne quantité » de pouvoir que chaque échelon politique nécessite pour être efficace, en évitant de les multiplier, et sans oublier de prendre en compte la profondeur de la révolution numérique qui a placé l'individu en interaction directe avec la collectivité et le monde.

Conformément à nos institutions, il appartiendra au prochain président de la République de nommer son Premier ministre, qui formera ensuite son gouvernement. L'occasion est parfaite pour appliquer de nouvelles règles, qui créeront une autre rupture avec les pratiques actuelles, et contribueront à retisser les fils du lien démocratique. Autrement dit, la confiance entre gouvernants et gouvernés.

Qu'on le veuille ou non, dans un pays comme la France, le changement que les Français espèrent en matière de gouvernance doit venir d'en haut. Tacite le disait déjà il y a 2000 ans : « le comportement du monarque est la loi sur la terre. » Mais un bon comportement ne suffira pas. Les Français veulent des actes, des résultats, et pour cela, il faudra gouverner autrement.

1. COMMUNIQUER LE NOM DES PRINCIPAUX MINISTRES AVANT L'ÉLECTION

Pour commencer et s'il veut être certain de réussir, le prochain président devra réfléchir à la composition de l'exécutif très tôt, de façon à annoncer le nom de ses principaux ministres et collaborateurs directs bien avant l'élection. Ce serait une première, mais elle constituerait un signal fort en termes de clarté. Qui peut en effet croire que l'élection d'un seul individu, aussi brillant soit-il, suffit à gouverner la France ? Et pourquoi attendre le lendemain de l'élection pour présenter une équipe, sauf à vouloir entretenir de savants calculs politiques ? Un ministère ne devrait pas être une récompense pour services rendus pendant la campagne ! À la tête de chaque

ministère, il doit y avoir un homme, ou une femme, choisi pour sa compétence et bien préparé à la fonction, pas seulement sur le plan technique.

Une telle initiative sera de nature à faire la différence : à l'évidence, les Français seront tentés de voter pour un homme, ou une femme, qui fait une analyse claire de la situation, démontre qu'il sait s'entourer, et expose, avec son futur gouvernement, sa vision, son projet et la façon dont il entend l'appliquer.

2. LA LISIBILITÉ DU PROJET

La lisibilité du projet (ou programme) sera essentielle, de même que la qualité du diagnostic qui aura conduit à son élaboration. La France ne pourra plus supporter qu'un président tente de plaquer sur le pays un programme hors sol, établi en dehors de toute considération des réalités, avec pour seul objectif de gagner des voix à tout prix. Depuis trente ans, le génie clientéliste des partis politiques et des gouvernements successifs a ruiné la France et surtout, provoqué un inquiétant développement des communautarismes et des corporatismes. Cela doit cesser. Si l'on persiste dans cette voie, nous finirons par réunir tous les ingrédients d'une guerre civile.

3. ASSURER LA STABILITÉ GOUVERNEMENTALE

Si la compétence de l'équipe qui s'installera aux affaires à partir de mai 2017 est essentielle, la stabilité gouvernementale est un autre enjeu de poids. Nous recommandons l'application de plusieurs règles qui pourraient ensuite faire l'objet d'une transposition dans la loi :

- Le prochain gouvernement devra être centré autour des fonctions régaliennes. Il convient ici d'amener le pouvoir exécutif à se concentrer sur l'essentiel et de faciliter le pilotage de l'action gouvernementale. Il n'est pas non plus inutile de brider la créativité qui, trop souvent, entoure la constitution des gouvernements, avec des dénominations et des périmètres à géométrie variable qui compliquent inutilement le travail de l'administration, génèrent des surcoûts et égarent les administrés.
- Sa composition ne devra pas excéder douze ministères dont les périmètres seront figés pour cinq ou sept ans.
- Afin de garantir le respect de cette règle, le président s'engagera à faire fonctionner son gouvernement à budget constant pour les dépenses des ministres et de leur cabinet pendant la durée de son mandat. Ainsi, s'il était tenté de créer « x » postes de ministres supplémentaires à un moment ou à un autre, il devra procéder à des réallocations de ressources entre ministères.
- Chaque ministre sera responsable d'une administration. En effet, la valeur ajoutée d'un « ministre sans troupes » est limitée ; il vient davantage perturber le fonctionnement général du dispositif gouvernemental qu'il ne le soutient. En revanche, des secrétaires d'État, subordonnés aux ministres, restent précieux pour seconder ceux-ci dans des fonctions de représentation souvent chronophages.
- Il sera fait appel à des personnalités venant du monde politique et de la société civile, tous reconnus pour leur compétence. Idéalement pratiquée à parité, l'ouverture constitue une opportunité qui n'a pas encore été vraiment exploitée. Des tentatives ont bien eu lieu,

mais étaient trop timides, ou trop polémiques, d'où la résistance de l'appareil politico-étatique à son égard. Il faut cependant persévérer dans cette voie, car il y a fort à parier que les représentants de la société civile seront naturellement plus enclins à se concentrer sur la dimension politique de leur mission, en évitant de confondre exécutif et exécution. À chacun son « job », et c'est ainsi que la haute administration retrouvera la plénitude de ses responsabilités devant la Nation. Nous y reviendrons avec la question des cabinets ministériels.

- Sous l'effet de la révolution numérique, qui n'en est qu'à ses débuts, la création d'un grand ministère du numérique (un périmètre qui inclut *l'e-économie* mais qui va bien au-delà) devrait être envisagée, avec sous sa tutelle un certain nombre de services et de directions, et de grandes questions à traiter comme la Cyber sécurité, la protection des données personnelles, le droit à l'oubli, *l'ubérisation*, les *Big Data*, etc.
- Dans le même mouvement d'adaptation, le ministère de l'éducation nationale devra prendre en compte l'enjeu numérique, notamment dans sa dimension éthique, pour préparer les générations de demain aux modes de vie dans un « monde double » et à cette métamorphose du savoir.

4. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Viennent maintenant quelques règles qui ne pourront jamais se traduire en loi, mais dont le respect est de nature à améliorer le fonctionnement du gouvernement et l'image des gouvernants :

- Les ministres doivent se tenir à distance des plateaux de télévision en particulier et des médias en général. La communication gouvernementale doit tendre à la symphonie et non à la cacophonie. Une parole rare permettra d'éviter ces couacs dont les médias et la blogosphère sont si friands. Si tel ou tel ministre est amené à s'exprimer, il doit le faire dans le cadre de l'action de son ministère.
- Ne pas sombrer dans le compassionnel à la première occasion venue. Tentation qui amène les ministres à enchaîner les interviews, et se termine par des lois votées sous le coup de l'émotion.
- Laisser les grands serviteurs de l'État (notamment les préfets et les directeurs d'administrations centrales) occuper le devant de la scène, y compris médiatique, aussi souvent que possible, notamment lorsqu'il s'agit d'expliquer des points d'exécution qui ne font pas l'objet de choix politiques (ex : sécurité routière, lutte contre le cancer, etc.)

Ce dernier point mérite d'être approfondi, car il est révélateur des dérives qu'il faut combattre afin de rétablir un exercice du pouvoir équilibré et fécond.

5. REVOIR LE RÔLE DES CABINETS MINISTÉRIELS

En France, comme dans toutes les démocraties, deux niveaux distincts existent dans notre appareil de gouvernance. Premier niveau : le pouvoir exécutif, par nature politique et qui doit se cantonner à ce rôle. Son pouvoir s'exerce dans le respect des institutions et, pour l'essentiel, à travers la Loi (à l'exception des domaines réservés du président de la République), avec le Parlement. Ce niveau est censé écouter et observer, puis il réfléchit, évalue, décide et légifère.

Deuxième niveau : le pouvoir d'exécution, c'est-à-dire de la mise en œuvre concrète des décisions de l'exécutif ; il est le domaine de l'administration, qui est là pour servir l'État, et non le politique. Cette séparation des pouvoirs et des rôles est plus claire dans les entreprises, entre le conseil d'administration, ses membres et les directeurs opérationnels chargés de diriger les affaires.

Pour restaurer la place et le rôle de chacun, et ainsi mieux articuler ce qui relève du politique et ce qui revient à l'administration, il n'y a qu'une solution : revoir en profondeur le rôle des cabinets ministériels.

Il faut évidemment distinguer les cabinets du président de la République et du Premier ministre, indispensables pour l'information de ces autorités et la préparation de leurs décisions, et les cabinets des ministres. Encore faut-il que les conseillers de l'Élysée et de Matignon restent à leur place et ne cherchent pas à se substituer aux ministres.

Les cabinets ministériels proprement dit sont une spécificité française, du moins par leur ampleur. Le nombre des conseillers, officiellement plafonné à une dizaine, atteint fréquemment la trentaine. Ils présentent un avantage théorique en facilitant la mise en œuvre de la politique voulue par le gouvernement et le ministre, en dirigeant et en contrôlant l'administration. Mais, le plus souvent, les effets pervers l'emportent sur les avantages : déresponsabilisation des administrations, discontinuité dans la ligne de commandement et primat donné à la carrière du ministre, fut-ce au détriment des dossiers.

La première raison tient au profil des conseillers. Souvent bien formés mais peu expérimentés, jeunes et ambitieux, ils font trop souvent preuve d'activisme, d'entrisme dans le fonctionnement des administrations, et tendent à se substituer aux hauts fonctionnaires ou aux chefs militaires en charge des dossiers.

La deuxième raison est l'ambiguïté de la vocation de ces cabinets dont l'objectif non avoué est la promotion politique du ministre, et sa protection quand des ennuis surviennent. Le traitement raisonné des dossiers ne vient qu'ensuite. En corollaire, la forte présence des grands corps de l'État dans les cabinets et au sein de la haute administration contribue à établir un rapport incestueux entre le monde politique et l'administration (pensée unique, fonctionnarisation du personnel politique, etc.).

La troisième raison concerne le filtre ainsi constitué par les cabinets, qui prive les ministres du bon niveau d'écoute et encadre le « droit de remontrance » de l'administration, véritable garant de l'élaboration des bons diagnostics et parfait contrepoids du devoir d'obéissance. Dans son testament politique, le Cardinal de Richelieu livre à son roi quatre principes destinés à mettre en état ses conseillers, pour qu'ils « puissent travailler à la grandeur et à la félicité de Son Royaume ». Le second dit « qu'il leur commande de lui parler librement, et les assure qu'ils peuvent le faire sans péril ». Voilà bien un héritage monarchique dont notre République devrait être dépositaire.

La quatrième raison touche à la grande variabilité de valeur et d'efficacité des cabinets. Une raison supplémentaire pour tourner le dos à ces organisations qui déresponsabilisent les personnes

compétentes, expérimentées et sélectionnées sur d'autres critères que le militantisme dans un parti politique, la brillance intellectuelle ou le talent de plume.

S'il veut « gouverner autrement », et tirer le meilleur de chaque niveau de pouvoir, le prochain président devra limiter à quatre ou cinq le nombre de conseillers par ministre (chef de cabinet pour l'agenda, et communication notamment), ce qui conduira *de facto* les ministres à diriger leur ministère en s'appuyant directement sur les secrétaires généraux (ou chefs d'état-major) et les directeurs généraux d'administration, quitte à les relever et les remplacer par des personnes éligibles, c'est-à-dire ayant le même niveau d'expérience et de qualification. Techniquement, c'est tout à fait possible : selon l'article 20 de la Constitution, le gouvernement « dispose de l'administration ». Cette soumission se traduit par des emplois « à la discrétion » ou « à la décision » du gouvernement. En pratique, sept cents postes « supérieurs » sont ainsi révocables à tout moment.

Aux détracteurs d'une telle idée, nous rappellerons qu'il est connu que la IV^e République a pu conduire la reconstruction de la France et impulser les Trente Glorieuses grâce à l'administration, car l'instabilité gouvernementale était telle que les cabinets n'avaient pas le temps d'imposer leur pouvoir et de se substituer aux hauts fonctionnaires.

IV. Le parlement et les élus nationaux

Les objectifs de dé-carriérisation de la classe politique, d'efficacité de l'action de l'État et de recréation du lien démocratique concernent au premier chef le Parlement, dans sa composition, son fonctionnement et ses missions.

1. RÉDUIRE LE NOMBRE DE PARLEMENTAIRES

Il existe un consensus sur la nécessité de réduire le nombre de parlementaires, aujourd'hui de 925. Mais il subsiste un gouffre entre le dire et le faire. Nos 577 députés et nos 348 sénateurs ne vont pas facilement accepter de se sacrifier.

Afin de conserver la même proportion de parlementaires entre les deux chambres, nous préconisons la répartition suivante : 340 députés et 200 sénateurs, soit une réduction d'environ 40 % par rapport à la situation actuelle.

Pour les députés, le principe de réduction énoncé aura pour effet de faire passer la taille de la circonscription moyenne de 114 000 à 194 000 habitants. Cette augmentation de périmètre est comparable en proportion aux nouvelles régions françaises. Sur le territoire métropolitain, il y avait 22 régions, il n'en subsiste que 13.

Dans un prochain document, nous reviendrons sur la meilleure façon de composer le Sénat, mais d'ores et déjà, nous pensons qu'il faut un sénateur par département, et ensuite, attribuer les sièges en prenant en compte les métropoles et les principales agglomérations. Les conditions d'éligibilité au Sénat pourraient être revues. Une expérience politique locale, sur une fonction exécutive, nous semble souhaitable avant d'aller siéger dans la chambre haute.

Nous préconisons de maintenir le budget des deux assemblées à leur niveau actuel (environ un milliard d'euros). Notre objectif vise à donner au Parlement les moyens de remplir ses missions telles qu'elles sont prévues par la Constitution de la V^e République. Ainsi, pour permettre aux parlementaires d'accomplir au mieux leur tâche qui n'a pas manqué de se complexifier au cours des dernières décennies (mondialisation, révolution numérique, judiciarisation, etc.), il serait judicieux de renforcer leurs équipes (assistants et attachés parlementaires) et de leur donner des capacités d'investigation accrues. Dans le même temps, il conviendra de mieux encadrer les moyens mis à leur disposition pour lutter contre certaines dérives assez rares mais insupportables (népotisme et détournements à des fins personnelles notamment).

2. LA QUESTION DES CUMULS

Elle se pose à deux niveaux :

- Le cumul avec d'autres fonctions électives. Ce point a fait l'objet d'une loi organique votée en janvier 2014, applicable à partir de 2017. Il ne faudra pas revenir dessus.
- Le cumul avec d'autres métiers.

Nous avons entendu le point de vue des tenants du cumul et de ses opposants. Nous sommes également sensibles au fait qu'un parlementaire qui exerçait un métier avant son élection puisse vouloir continuer à le pratiquer, à la fois pour des raisons patrimoniales, et également pour être en mesure de se reconverter le moment venu (et ainsi, ne pas être encouragé à faire carrière).

Mais la fonction de parlementaire n'est pas une fonction à temps partiel, elle exige le meilleur de la part de celui qui l'exerce, tant les enjeux sont grands et nécessitent un investissement total, peu compatible avec un éparpillement professionnel ou la poursuite d'une carrière parallèle (sans parler des possibles conflits d'intérêts).

En outre, nous sommes amenés à constater qu'en dépit des facilités de reconversion offertes par le système, dans leur très grande majorité, les députés et les sénateurs mènent une carrière qui, pour l'essentiel, s'articule autour de la voie parlementaire.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que le cumul avec d'autres métiers ne doit pas être autorisé. Tout choix impose des sacrifices. Il n'est toutefois pas interdit de réfléchir à accorder quelques dérogations, car rien n'est plus stupide que de passer d'un système imparfait et en partie dévoyé, nature humaine oblige, à un autre fondé sur le rigorisme le plus fermé. La classe politique a besoin de talents, pas de moines sinistres ! Une commission *ad hoc*, indépendante et non composée par le personnel politique, pourrait être saisie par les élus nationaux désireux de pratiquer le cumul de métier. Elle examinerait les demandes au cas par cas, en commençant par s'assurer du respect de plusieurs règles ou conditions de base comme, par exemple :

- L'élu a-t-il été parfaitement loyal vis-à-vis de son électorat ? En clair, ses électeurs savaient-ils de façon indubitable que leur élu entendait cumuler ?
- Le cumul devrait en priorité être justifié par le service de l'intérêt général.
- Le métier objet du cumul ne saurait empiéter plus d'un jour ouvré par semaine, ou cinquante jours ouvrés par an.

Dans tous les autres cas, le cumul des métiers devrait être interdit.

3. LIMITER DANS LE TEMPS L'EXERCICE DES MANDATS LÉGISLATIFS

Pour l'instant, en France, le seul mandat à connaître une limite est celui du président qui ne peut exercer plus de deux mandats.

En moyenne, les députés font 2,5 mandats consécutifs. Mais ce chiffre raisonnable en apparence, masque une très grande disparité de cas, qui va du député élu une seule fois aux vieux briscards des deux chambres, dont la longévité parlementaire dépasse parfois trente ans. Le « turn over » naturel des élections ne suffit donc pas à favoriser un renouvellement suffisant de la classe politique. Loin s'en faut.

Or, si nous voulons favoriser le renouvellement, avec l'arrivée d'élus qui connaissent autre chose que la vie politique, et aussi lutter contre la confiscation du pouvoir et la création de baronnies locales, véritables systèmes clientélistes, il devient nécessaire d'instaurer une limite au nombre de mandats qu'un parlementaire, ou qu'un élu investi d'un pouvoir exécutif, peut effectuer.

Nous recommandons de limiter l'exercice d'un mandat législatif à deux mandats consécutifs, encadrés par les dispositions suivantes :

- Après deux mandats à l'Assemblée nationale, pas de possibilité d'enchaîner sur un mandat de sénateur. Et vice versa.
- En revanche, possibilité de rebondir sur un mandat d' élu local ou régional, ou encore de député européen.
- Au terme de deux mandats, pas de possibilité de redevenir parlementaire avant six ans. Un seul et dernier mandat sera alors possible.
- Quand un parlementaire quitte son poste pour devenir ministre, ou secrétaire d'État, interdiction lui sera faite de retrouver son fauteuil en organisant une élection partielle. Il devra patienter jusqu'à la prochaine élection générale.
- Enfin, ne pourront devenir parlementaires les personnes qui n'ont pas exercé d'autres métiers que collaborateur de parlementaire, membre d'un cabinet politique (président de la République, Premier ministre, ministre, maire, président de région), ou salarié d'un parti. L'expérience de la « vraie vie » nous paraît essentielle pour faire partie de la représentation nationale.

4. AUGMENTER LA REPRÉSENTATIVITÉ DU PARLEMENT

Vient maintenant le problème de la représentativité du Parlement, et par effet induit, de notre classe politique.

Aujourd'hui, environ 50 % des députés sont issus de la fonction publique. Or, les fonctionnaires ne représentent qu'un actif sur cinq. La parité, de même que la diversité, sont également très insuffisantes. Autre constat, la moyenne d'âge des parlementaires augmente législature après législature. Un phénomène observable sur l'ensemble du personnel politique. Beaucoup de responsables actuels ont fait leur entrée sur scène à l'époque de François Mitterrand ou de Jacques Chirac. Ils ont vieilli de trente ans !

Notre objectif de dé-carriérisation, qui s'appuie sur le principe d'une dynamique accrue de renouvellement, vise également à favoriser l'émergence d'un personnel politique qui reflète d'avantage la France et non quelques catégories socio-professionnelles dont le métier favorise

l'engagement et la carrière politiques. Afin d'encourager cette ouverture, plusieurs types de mesures sont envisageables, qui ne nécessitent aucune réforme institutionnelle.

a) Les hauts fonctionnaires

Tout haut fonctionnaire qui fait le choix de s'engager en politique, pour devenir parlementaire, secrétaire d'État ou ministre, devra démissionner de la fonction publique sous six mois. Pour prendre un exemple, l'ENA et Polytechnique sont des écoles destinées à former les hauts fonctionnaires dont notre Nation a besoin. Une élite que le monde nous envie. Nul ne peut contester l'excellence de la formation de ces grandes écoles et il n'est pas incohérent que certains de leurs anciens élèves décident de servir la France en passant de l'autre côté du miroir ; mais il faut alors choisir. Beaucoup profitent du confort de leur statut pour se lancer dans une carrière politique en toute sécurité. Combien sont ceux qui, après un revers électoral, ou un remaniement, se sont recasés dans leur corps d'origine pour attendre les jours meilleurs (une alternance, par exemple) et ensuite redescendre dans l'arène politique ? Cette pratique n'est pas acceptable et cette mesure vise à y mettre un terme.

Cette disposition n'a pas vocation à s'appliquer aux mandats politiques locaux, sauf dans le cas des mandats exécutifs au sein d'entités supérieures à 50 000 habitants.

Les autres catégories de fonctionnaires ne sont pas concernées. À la différence des hauts fonctionnaires, leur employabilité en dehors de l'administration étant moins assurée, leur retour à l'emploi, à l'issue d'une période de vie politique, doit être facilité.

b) Les représentants de la société civile

Dans le même temps, il convient d'encourager la participation des représentants de la société civile à la vie politique. Pour qu'un courant de sang neuf irrigue notre démocratie de la base jusqu'au sommet, il faut imaginer les conditions d'une nouvelle capillarité entre les mondes économique (au sens large) et politique. Ce qui impose de repenser les chemins d'accès à la vie électorale en commençant par les mandats de base, car les membres de la société civile deviennent rarement député du jour au lendemain. L'accès aux grands mandats est généralement le fruit d'un militantisme de terrain au cours duquel l'élu national a d'abord occupé des mandats au sein des collectivités locales.

En ce sens, les dispositions prises par le groupe Michelin afin de favoriser l'engagement politique de ses collaborateurs sont remarquables et devraient inspirer le législateur.

La problématique posée conduit à prendre en considération quatre périodes :

- La réflexion, qui peut nécessiter une formation.
- La campagne, souvent chronophage.
- Le mandat, qui peut entraîner la suspension du contrat de travail
- L'après mandat, avec la difficile question du retour dans l'entreprise lorsqu'il s'agit des PME ou des ETI.

i. Le temps de la réflexion / formation

C'est un moment important pour le citoyen intéressé par l'engagement politique. Il peut avoir besoin d'éléments techniques, ou de formations, avant de prendre la décision de se présenter à une élection.

Le temps de formation, d'un maximum de trois mois (durée variable en fonction du mandat brigué) dans une carrière, doit être rémunéré et le coût de formation pris en charge par un fonds spécial (cf. point 4) abondé par le budget de la formation professionnelle (quarante milliards par an !). Le DIF peut également être utilisé. Il est aussi possible de prévoir un crédit d'impôts pour les entreprises concernées.

En fonction du délai nécessaire à ce temps de réflexion / formation, le contrat de travail du collaborateur peut être suspendu. Au terme de la formation, il récupérera son poste, ou un poste équivalent.

ii. Le temps de campagne

Selon le type de mandats, les besoins en disponibilités sont variables et la Loi prévoit (article L3142-56 du Code du Travail), sous réserve d'accord entre employeur et employé, une absence de dix à vingt jours imputés sur les congés payés. Il conviendra sans doute de réévaluer les besoins en temps de campagne requis par chaque mandat. Pour le reste, nous préconisons les dispositions suivantes :

- La demande d'autorisation d'absence que le salarié doit présenter pour faire campagne est remplacée par un droit que l'entreprise ne peut refuser.
- Application de la règle du « un pour un » : un jour de campagne imputé sur les congés payés, un jour de campagne payé par l'entreprise, dans la limite de cinquante jours au total (selon le mandat brigué). Le surcoût financier pour l'employeur sera déduit de l'impôt société, ou des charges patronales.

iii. Le Mandat

Trois cas sont prévus par la Loi :

- Le mandat qui nécessite un exercice à temps plein : le contrat de travail du salarié est alors suspendu.
- Pour les autres mandats, le salarié peut demander à bénéficier d'un temps partiel, avec retour au plein emploi au terme du mandat.
- Pour les salariés en CDD, le contrat est suspendu le temps du mandat. Ce cas doit être rare.

La situation est toutefois très différente qu'il s'agisse d'une grande entreprise ou bien d'une PME ou d'une ETI, dont la taille rend beaucoup plus complexe la gestion de l'absence et du retour d'un collaborateur après une longue suspension du contrat de travail. Pour les PME et les ETI, nous proposons que l'employeur ait la faculté de rompre unilatéralement le contrat de travail s'il le souhaite, sans conséquence pour lui.

À l'issue de son mandat, le salarié pourra bénéficier du dispositif indemnitaire du régime général de l'assurance chômage (sur la base de sa dernière rémunération salariée avant d'être élu), ou des dispositions que nous verrons ci-dessous. Dans le deux cas, le financement de la mesure sera assuré par un fonds spécial.

iv. Le retour à la vie professionnelle

La Loi protège plutôt bien les parlementaires, ainsi que les présidents ou vice-présidents des Conseils régionaux ou généraux, et les maires des communes de plus de 20 000 habitants : elle garantit leur retour dans l'entreprise. Mais soyons clairs, l'employabilité de nos concitoyens qui ont occupé de telles fonctions politiques ne constitue pas un enjeu. D'autant qu'au terme de leur mandat, les parlementaires peuvent bénéficier d'un système d'allocation chômage dégressif, allant jusqu'à trois ans et tout de même assez confortable. Une réévaluation de ce barème n'est toutefois pas à exclure. Elle pourrait être menée par une commission *ad hoc*, composée à parité de membres de la Cour des comptes et de DRH du secteur privé.

Sont donc concernés par cette problématique du retour à la vie professionnelle tous les autres élus, au terme de leur(s) mandat(s), et qui ont dû cesser leur activité. Là encore, deux cas possibles :

- L'ancien collaborateur d'une grande entreprise. À l'instar de ce qui est proposé par le groupe Michelin, l'ex salarié devrait pouvoir bénéficier d'un droit de retour à l'emploi, ou dans un emploi équivalent dans l'entreprise. Il sera bien évidemment tenu compte des compétences acquises pendant son ou ses mandats.
- L'ancien collaborateur d'une PME, ou d'une ETI, dont le contrat de travail a été rompu. À l'issue de son mandat, il devrait pouvoir bénéficier du dispositif indemnitaire du régime général de l'assurance chômage (cf. point 3). Si le contrat n'a pas été rompu, son droit de retour à l'emploi s'applique.

L' élu qui était précédemment artisan, commençant ou exerçait une profession libérale, devrait pouvoir bénéficier d'une allocation de retour à l'emploi calculée selon le principe du système d'allocation chômage dégressif des députés, sur la base de sa rémunération d' élu.

Le surcoût de ces mesures pour les comptes publics (y compris la formation, cf. point 1) est probablement assez marginal, mais il peut être mutualisé grâce à une cotisation qui serait payée par l'ensemble des élus. C'est d'ailleurs ainsi que les députés financent leur « allocation d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés ».

Amorcer une vraie dynamique de renouvellement de la classe politique française est à notre portée. En changeant les règles du jeu, en favorisant les aller-retour entre vie politique et vie professionnelle, et en prenant mieux en charge les élus après leur passage en politique, nous provoquerons une ouverture qui va attirer de nouveaux talents capables de challenger les « professionnels de la politique » et d'apporter de nouvelles compétences. La France en a grand besoin. Ces mesures vont dans le sens de la recréation du lien démocratique.

V. Fonctionnement du Parlement et fabrication de la loi

Aujourd'hui, nul ne conteste sérieusement le fonctionnement imparfait du Parlement français, qui a pour conséquence directe une dégradation de la qualité de la Loi.

Les principales critiques portent sur les points suivants :

- Inflation législative, souvent dictée par l'émotion.
- Lois souvent mal écrites, longues, comportant des dizaines, voire des centaines d'articles.
- Lois fréquemment imprécises, qui favorisent la judiciarisation et complexifient, sans véritable justification, l'activité du pays.
- Instabilité juridique accrue, instaurant un climat peu favorable aux investissements.
- Temps législatif long et procédurier, augmenté par tous les artifices de procédures (amendements par milliers, etc.).
- Politisation excessive des débats à des fins purement tribuniennes.
- Spectacle souvent pitoyable des séances de questions au Gouvernement, renvoyant une image peu flatteuse de la vie politique.

Il ne sera pas aisé de changer le cours de l'histoire parlementaire tant ces dérives sont le produit de notre histoire. Car la Loi agit comme un miroir. Elle est le reflet de notre société et de notre vie publique. Ses incohérences, ses imprécisions, ses demi-mesures, ses revirements incessants voire revanchards, et son inflation clientéliste renvoient aux insuffisances du projet politique porté par nos gouvernants et à un manque de stratégie globale. À défaut de penser loin, l'élu produit des lois, comme s'il lui fallait se rassurer. « Je légifère, donc je suis » telle pourrait être la devise de la classe politique.

Nous présentons ici des pistes destinées à améliorer le fonctionnement de l'Assemblée nationale, qui par effet direct rejaillira sur le Sénat :

- Augmenter le temps consacré au contrôle de l'action du Gouvernement avec, nous le verrons plus loin, un temps important dédié à la loi de règlement.
- Interdire à l'Assemblée de légiférer avant d'avoir évalué les lois précédentes.
- Annulation de la loi votée si les décrets d'application ne sont pas publiés sous quatre mois.
- Lancer un vrai chantier de simplification législative. Pour mémoire, nous vivons dans un carcan juridique fait de 11 000 lois, 120 000 décrets et 400 000 normes.

Nous pouvons aussi espérer qu'avec moins d'élus à l'Assemblée, et des élus dont les appétits de carrière seront réduits, le service de l'intérêt général l'emportera sur les dérives actuelles qui font de la Loi le principal instrument du clientélisme, et de l'Assemblée le théâtre des ambitions de longues carrières politiques.

VI. Évaluation des programmes, des lois et des résultats

La gouvernance politique française, telle que nous la pratiquons depuis trois décennies, souffre de trois carences profondes :

- L'absence de diagnostics fiables sur lesquels bâtir des programmes ou des projets responsables.
- Le néant presque total lorsqu'il s'agit d'évaluer *ex ante* les programmes politiques, ou les lois, et ceci afin d'éclairer les Français, les électeurs et les contribuables que nous sommes.
- L'évaluation *a posteriori* est elle aussi très lacunaire, même si le travail de la Cour des comptes mérite d'être salué. Nous y reviendrons.

À cela s'ajoute une quasi absence de sanction pour qui ne « délivre » pas. Réussir, tenir ses engagements ou simplement, obtenir des (bons) résultats n'est en aucun cas obligatoire pour faire carrière. Il y a bien la sanction des urnes, nous opposera-t-on, mais elle n'est ni automatique, ni universelle. D'autant que dans la plupart des cas, que vous soyez écarté ou battu, notre généreuse république vous recasera.

On comprend aisément qu'il est plus confortable de regarder la réalité de loin, voire de la nier, pour élaborer un programme électoral séduisant. Mais à un moment ou à un autre, il faut compter, et depuis trois générations, la classe politique se comporte avec insouciance, comme si les moyens de la France et des Français étaient illimités. Une légèreté qui nous coûte tout de même 2 100 milliards d'euros de dette, et plus de 50 milliards par an au titre des intérêts. Ce n'est pas une bagatelle.

Avant d'aller voter, les Français ont le droit à la vérité. Les sujets sont si complexes et les enjeux si vertigineux, qu'il est devenu indispensable de les éclairer afin qu'ils décident en conscience. Ils doivent pouvoir appréhender le plus objectivement possible les effets et les coûts des propositions qui leur sont faites. Le droit à être bien gouverné l'exige.

Prenons un exemple, celui de la transition énergétique. Tout le monde est pour, bien évidemment. Qui n'est pas favorable à une énergie propre, sans risque, disponible partout et à tout instant ? Mais tout le monde est-il prêt à payer deux fois plus cher pour cela ? La question mériterait d'être posée.

Au sein du conseil d'administration d'une entreprise, les administrateurs bénéficient de toutes les évaluations nécessaires avant de prendre des décisions stratégiques pour l'avenir de la société. Ils disposent également de tous les indicateurs de gestion et quand rien ne va plus, ça se voit ! Les Français ne sont-ils pas les administrateurs de la France ? Avec une nuance de taille par rapport au secteur économique, ils sont responsables sur leurs deniers propres de la mauvaise gestion de l'entreprise France, qui se traduit par l'un des taux de prélèvements du PIB parmi les plus élevés et un maquis indébroussaillable d'impôts, de taxes, de charges, etc.

Si nous voulons que le débat démocratique gagne en maturité et en responsabilité, il apparaît indispensable de doter notre pays d'un organe indépendant chargé d'effectuer ce travail d'évaluation qui fait tant défaut.

1. CRÉATION DE LA FONDATION POUR L'ÉVALUATION DE L'ACTION POLITIQUE

Cette proposition est essentielle. Il s'agit d'éviter que l'actuel dévoiement des règles du jeu politique, et les surenchères électorales, ne ruinent notre pays et ne lui fassent perdre de façon définitive sa souveraineté.

Nous proposons que cet organe se nomme « Fondation pour l'évaluation de l'action politique » (FEAP). Composé de professionnels de l'audit, de hauts fonctionnaires et de citoyens, ses missions seraient organisées autour des trois temps qui régissent la vie politique nationale :

a) Période électorale :

- Avant l'élection présidentielle, établir un diagnostic objectif de la situation du pays au regard d'une série d'indicateurs qui seraient suivis dans le temps et comparables avec d'autres pays (IDH, par exemple).
- Évaluer le programme de chaque candidat. Dans un deuxième temps, le travail de la FEAP pourrait s'étendre à d'autres périmètres tels que les régions et les villes.
- Le cas échéant, modéliser les effets des mesures proposées, et/ou les comparer avec les tendances ou les pratiques observées dans les pays de l'ODCE.

b) Période de gouvernement

- Suivre dans le temps la mise en œuvre du programme du candidat élu et de ses « promesses de campagne ».
- Présenter les résultats obtenus au terme d'une mandature, en se référant au diagnostic établi avant l'élection.

c) Période législative :

- Évaluer, en suivant la méthode des études d'impact, les principales lois avant qu'elles ne soient votées.
- Lancer une alerte lorsqu'une initiative gouvernementale ou parlementaire semble hasardeuse, dangereuse ou contraire à l'intérêt général.
- Intervenir à la demande d'un groupe de citoyens. Par exemple, à l'issue d'une pétition ayant recueilli « x » centaines de milliers de signatures, pour évaluer un projet de loi qui n'entrerait pas dans le cadre habituel de saisine de la FEAP.

Dans les trois cas, les travaux et les avis de la FEAP seraient rendus publics et présentés de façon simple et lisible par le plus grand nombre.

Deux solutions sont envisageables pour la création de cette Fondation pour l'évaluation de l'action politique :

- Le prochain président peut décider de doter notre pays d'un tel dispositif, ce qui démontrerait son total engagement en faveur d'une meilleure gouvernance. Il devra l'annoncer pendant la campagne. Dans ce cas, la composition de la FEAP sera régie par la loi.
- Dans le cas contraire, les acteurs de la société civile peuvent se mobiliser et réunir les fonds nécessaires pour mettre sur pied une autorité d'évaluation digne de ce nom, capable de remplir ses missions en toute indépendance, avec l'aide de professionnels reconnus de la comptabilité et de l'audit.

La Cour des comptes dispose de toutes les compétences pour effectuer ce travail. Mais son statut de comptable national rend compliqué le port d'une double casquette. La Cour veut conserver son rôle aux côtés « du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste » et à ce titre, estime nécessaire de se tenir à distance des processus politiques et électifs, sauf à perdre et son âme et son crédit. C'est la raison pour laquelle nous recommandons la création de la FEAP. Pour autant, la Cour des comptes doit poursuivre son travail et accroître encore son influence, dans la dynamique poursuivie depuis une vingtaine d'années.

2. RENFORCER LA PLACE DE LA LOI DE RÈGLEMENT

De son côté, l'Assemblée nationale devrait vraiment mieux encadrer le travail du gouvernement. Elle qui ne cesse de se plaindre d'être une « chambre d'enregistrement » des décisions de l'exécutif, pourrait mobiliser les considérables moyens qui sont les siens, et qu'elle s'accorde en toute liberté. À cette fin, elle dispose d'un puissant levier : la loi de règlement.

Cette loi, destinée à contrôler l'exécution du budget de l'État au titre de l'année N-1, est généralement examinée et votée – pour ne pas dire évacuée – en deux heures.

Au lieu de cela, l'Assemblée devrait choisir de consacrer une semaine, ou plus, à cette loi de règlement, en examinant dans le détail, administration après administration et ministère après ministère, le budget voté (loi de finance) et la réalité constatée au terme de l'année fiscale. Un exercice qui permettrait de rentrer dans le détail des dérapages budgétaires, de l'efficacité et de l'efficience des politiques menées, et qui aurait certainement pour effet de pointer les mauvaises pratiques, les abus et les fuites en avant. Un palmarès publié dans le JO serait ensuite établi, pour classer les bons et les mauvais élèves. Cette pratique aurait comme première vertu de faire naître un début de méritocratie politique.

Voilà ce que le citoyen-contribuable-payeur-en-dernier-ressort est en droit d'attendre de l'Assemblée dans l'exercice de sa mission de contrôle du Gouvernement. Après toutes ces années de dérives institutionnelles, ce n'est évidemment pas simple. L'équilibre des pouvoirs suppose que les pouvoirs soient équitablement partagés et exercés, que le jeu des « checks and balances » (comme l'appelle les Anglo-saxons) fonctionne à plein. Tant que la Chambre basse sera dans la main de l'exécutif, ce qui est particulièrement vrai lorsque l'Assemblée et le Gouvernement sont de la même couleur politique, le système dysfonctionnera, rien ne venant entraver sérieusement les excès du *courtermisme* et des clientélismes en tout genre.

C'est en renforçant son pouvoir de contrôle, avec l'assistance de la Cour des comptes, que l'Assemblée retrouvera la plénitude de son rôle et de son autorité.

La Fondation pour l'évaluation de l'action politique vise à compléter ce dispositif.

CONCLUSION

La gouvernance de la France est parvenue à un niveau de faiblesse très préoccupant. Mais la France ne manque pas de talents, y compris au sein de l'appareil d'État et de la classe politique. Ce sont les « règles du jeu politique » qui tuent notre démocratie à petit feu. Il n'y a pourtant aucune fatalité.

Les propositions figurant dans ce rapport sont le fruit d'une longue observation des pratiques de la vie politique française.

Pour l'instant, faute de volonté politique, aucune réforme sérieuse de notre système de gouvernance n'a été mise en œuvre. Mais cet immobilisme est-il conforme aux attentes des Français et à l'intérêt général de la France ? Ces questions essentielles, les candidats à la présidence de la République doivent se les poser maintenant. Car de la qualité de notre gouvernance dépendront l'avenir de la France au XXI^e siècle, sa prospérité et sa souveraineté.

Le débat sur la rénovation de nos institutions et la modernisation de nos pratiques politiques doit s'inviter dans la campagne présidentielle à venir. C'est l'objectif que se fixent Synopia et ses membres, au seul bénéfice de l'intérêt général et de la France.