SYNOPIA
le laboratoire des gouvernances

Rapport

Refaire la puissance publique

JANVIER 2022

Synopia, 20, rue Georges Bizet F-75116 Paris - mail : synopia@synopia.fr - www.synopia.fr
Association reconnue d'intérêt général n° W 751214612 - Siret n° 751 931 023 00020 - code APE : 9499Z

LA PUISSANCE PUBLIQUE, C'EST QUOI ?

L'ÉTAT

L'État est la machinerie qui met en œuvre les politiques décidées de façon démocratique, et qui prend, ce faisant, des milliers de décisions quotidiennes. Beaucoup de temps ayant passé depuis la mise en place de l'actuel système étatique, il faut maintenant (re)définir la raison d'être et de devenir de l'État et de ses services. Il faut également repenser l'articulation entre la sphère politique (celle de la démocratie) et la sphère administrative (celle de l'action au jour le jour).

+

LES INSTITUTIONS

Les institutions sont les différents composants qui organisent le pouvoir et sa répartition, définissent et garantissent les règles du jeu, énoncent qui prend quelles décisions au nom de tous, dans quelles conditions, et avec quel type de contrôle.

+

LA DÉMOCRATIE

Il s'agit du processus par lequel le peuple souverain confie le pouvoir aux institutions, la manière dont il peut les contrôler, et dont les citoyens peuvent intervenir dans les choix effectués.

LA PUISSANCE PUBLIQUE

=

SOMMAIRE

LE MOT D'ALEXANDRE MALAFAYE, PRÉSIDENT DE SYNOPIA

PRÉFACE PAR JEAN-CLAUDE MAILLY, VICE-PRÉSIDENT DE SYNOPIA

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

I. REDÉFINIR LE PROJET COLLECTIF AVEC LE CNR

II. RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS

III. ACCROITRE L'EFFICACITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

IV. FAIRE VIVRE LA PROMESSE DÉMOCRATIQUE

V. REFONDER LE PACTE RÉPUBLICAIN

VI. GARANTIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS LA « FABRICATION DES ÉLITES »

CONCLUSION : ET L'EUROPE DANS TOUT ÇA ?, PAR JOSEPHINE STARON, DIRECTRICE DES ÉTUDES

LE MOT D'ALEXANDRE MALAFAYE, PRÉSIDENT DE SYNOPIA

En 2014, Synopia publiait son premier livre intitulé « **Reprenons le pouvoir ! Manifeste pour le droit des Français à être bien gouvernés** ». Sept ans plus tard, ce droit n'a pas progressé d'un iota, au contraire, il a régressé à tel point que l'enjeu ne consiste plus à reprendre le pouvoir, mais à **le repenser**, à **le réinventer**, à **le refaire**.

Tel est l'objet de ce rapport et de l'appel que nous lançons en faveur de la création d'un Conseil National de la Reconstruction (voir première partie).

Fruit du travail des membres de Synopia, que je remercie chaleureusement pour leur temps et leur engagement, ainsi que les nombreuses personnalités que nous avons auditionnées, les constats que nous dressons et les propositions que nous mettons sur la table dans ce rapport servent deux objectifs :

- Démontrer à ceux qui aspirent à nous gouverner à partir d'avril 2022 qu'ils ne parviendront pas à tenir leurs engagements sans de profonds changements de méthodes et de pratiques, sans redevenir stratèges, sans le respect dû à nos concitoyens, sans l'exemplarité qui légitime l'autorité, et sans œuvrer à refonder le pacte républicain, sur le socle de ses valeurs.
- Présenter un ensemble de mesures cohérent destiné à refaire la puissance publique (État, institutions, démocratie) afin de la rendre plus efficace, de lui permettre de mieux répondre aux attentes de nos compatriotes et aux défis qui attendent la France dans le temps long, et de recréer l'indispensable lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.

Sans ce lien, sans une puissance publique juste et efficace, et sans cap, le pays se fracturera chaque jour davantage et la contrainte continuera de remplacer le consentement qui constitue pourtant le ciment de la démocratie. Pour les Français, cette dernière est en danger : selon un récent sondage IFOP, ils sont 54 % à estimer qu'elle ne fonctionne pas bien dans notre pays et 48 % à penser que la situation s'est détériorée pendant le dernier quinquennat[1].

Au cours des quatre prochains moins, nous allons entamer, ou poursuivre, le dialogue avec les principaux candidats à la Présidence de la République et leurs équipes, afin de les convaincre de la nécessité de « réparer le gouvernail » et de refaire la puissance publique.

Il faut que nous en soyons tous conscients : seul le retour à une bonne gouvernance de la Nation nous permettra de traverser ce siècle périlleux en restant la France, pays des Lumières et des droits de l'Homme.

***

[1] Sondage IFOP, décembre 2021.

PRÉFACE PAR JEAN-CLAUDE MAILLY, VICE-PRÉSIDENT DE SYNOPIA

En ces temps de campagne présidentielle fleurissent les candidats, les programmes et les catalogues de propositions. Il n'est ni dans l'objet ni dans la volonté de Synopia, think tank indépendant, de choisir une écurie mais de poser, sur certains points que nous considérons comme essentiels, nos analyses et recommandations.

Tel est l'objet de ce rapport visant à « refaire la puissance publique ».

Alors que la démocratie est interrogée dans son fonctionnement, qu'elle est mise en doute dans sa réalité, que le couple légalité-légitimité connait des tensions, il nous apparait indispensable, pour préserver ce que Churchill appelait la définition souveraine de la démocratie à savoir le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, de repositionner les principes et fondements et d'apporter des propositions.

Celles-ci portent sur le rééquilibrage des pouvoirs, l'efficacité de l'action publique, la réalité de la promesse démocratique, la refondation du pacte républicain ou la fabrication des élites, sans oublier la dimension européenne.

Pour y parvenir, et parce que nous considérons qu'il y a urgence, nous proposons que ce travail démarre dès la fin de l'élection présidentielle par la réunion d'un Conseil National de la Reconstruction chargé de dégager un projet qui refonde la puissance publique dont certaines mesures pourront être soumises au peuple, et qui fixe un cap pour les prochaines décennies.

Engager le débat, c'est accepter de confronter des idées avec l'objectif de parvenir à des décisions.

C'est à l'honneur de toutes celles et ceux fondamentalement attachés aux valeurs républicaines et aux principes démocratiques.

« Le courage, c'est de chercher la vérité et de la dire ; c'est de ne pas subir la loi du mensonge triomphant qui passe, et de ne pas faire écho, de notre âme, de notre bouche et de nos mains aux applaudissements imbéciles et aux huées fanatiques » (Jean Jaurès).

***

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. REDÉFINIR LE PROJET COLLECTIF AVEC UN CNR

- Créer un **Conseil National de la Reconstruction** dont l'objectif sera de définir la raison d'être de l'État et ses priorités stratégiques, en prenant en compte les défis et les enjeux de notre époque et en anticipant au mieux ceux à venir. Les débats du CNR devront s'organiser sur une année. À l'issue, certaines des propositions qui auront été faites et sur lesquelles un consensus aura pu être trouvé, pourront être soumises à un vote par référendum. Le CNR s'appuiera sur le Commissariat au Plan, et ce dernier devra être doté de moyens réels.

II. RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS

Exécutif

- Revenir au septennat unique ou renouvelable.
- La décision de se représenter ou non pour le Président de la République devra être annoncée au plus tard 6 mois avant le premier tour du scrutin présidentiel.
- Avant leur investiture, les ministres et les très hauts fonctionnaires devront être auditionnés par une commission mixte paritaire composée de membres des 3 assemblées constitutionnelles.
- Regrouper sur une seule journée l'élection de tous les élus ayant un mandat de 6 ans, à savoir les maires, les conseillers départementaux et les conseillers régionaux.
- Dans le cas du quinquennat, organiser le même jour les élections présidentielle et législative.

Législatif

- Augmenter le temps consacré au contrôle de l'action du Gouvernement avec un temps important dédié à la loi de règlement, qui doit devenir le temps annuel du bilan dressé par le Parlement de l'action gouvernementale.
- Consacrer des moyens suffisants à l'Assemblée pour mener les travaux d'expertise nécessaires à l'évaluation des lois, et plus généralement à l'évaluation de l'action du gouvernement.
- Dans le cas du quinquennat, retirer au Président de la République la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale.
- Dans le cas du septennat, n'autoriser le Président de la République à dissoudre l'Assemblée nationale qu'une seule fois, un an avant ou après le terme de son premier mandat.

Judiciaire

- Renommer l'actuel ministère de la Justice et revoir son périmètre.
- Séparer les juges du siège et les magistrats du parquet.
- Créer un Procureur de la Nation.
- Créer un Service public d'accès au droit et à la justice.
- Différencier le traitement des dossiers au nom de critères transparents et discutés dans chaque juridiction avec les avocats.
- Donner à tous les professionnels du droit (juges, procureurs, avocats) un tronc commun de formation.
- Réunir tous les professionnels du droit au sein d'une même organisation professionnelle.
- Communiquer en s'appuyant sur les chefs de juridictions et des porte-parole désignés.
- Instaurer un contrôle de qualité du processus judiciaire.

III. ACCROITRE L'EFFICACITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Parlement

- Interdire à l'Assemblée de légiférer avant d'avoir évalué les lois précédentes.

- Annuler la loi votée si les décrets d'application ne sont pas publiés sous quatre mois.
- Lancer un vrai chantier de simplification législative.
- Définir des conditions d'éligibilité pour les parlementaires afin d'élever le niveau de compétence et d'expérience des élus nationaux.
- Réduire dans une proportion raisonnable le nombre de parlementaires et donner davantage de moyens (collaborateurs notamment) aux représentants de la Nation.
- Revenir sur la fin du cumul des mandats pour les parlementaires afin de préserver le lien entre la vie au quotidien et la vie législative.

Gouvernement

- 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.
- Ne pas excéder 12 ministères dont les périmètres seront figés pour la durée du mandat présidentiel.
- 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.
- Chaque ministre sera responsable d'une administration.
- Éditer une charte des rapports entre le pouvoir politique et la haute administration.
- Auditer les missions du Secrétaire général du gouvernement.

Simplifier l'organisation du pouvoir

- Réduire le nombre d'agences, instituts publics, et autres offices nationaux, agissant en parallèle ou en substitution des administrations traditionnelles.
- Diminuer le personnel des administrations centrales, notamment par des redéploiements, afin d'étoffer en contrepartie les administrations déconcentrées et les services publics productifs.
- Développer une véritable gestion du personnel de l'ensemble des administrations publiques : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation continue, mobilité géographique et fonctionnelle, etc.
- Avoir un système de primes plus juste, lié à la performance individuelle et à celle du service, sans chercher en aucune façon à remettre en cause le statut général de la fonction publique.
- Reconnaitre le droit à l'erreur en permettant aux administrations de faire des expérimentations, de monter des projets-pilotes, d'abandonner les projets qui ne fonctionnent pas et de concentrer les moyens sur ceux qui ont fait leurs preuves.
- Laisser le temps de l'expérience, de l'apprentissage en ne nommant plus les jeunes diplômés des grandes écoles à des postes à responsabilité immédiatement après la fin de leurs études. Par exemple, les jeunes diplômés pourraient passer quelques années dans diverses institutions, dans des associations, et à l'étranger.
- Supprimer le concours externe de l'ENA, qui doit devenir une « École de guerre », ou un « MBA » du service public, destiné à produire les futurs cadres dirigeants de l'administration.

Déconcentrer le pouvoir

- Transférer l'essentiel des pouvoirs des régions aux départements et aux villes ou métropoles (en opérant des regroupements), en confiant aux premiers tout ce qui relève de l'aménagement du territoire, des politiques économiques et de l'éducation, et aux secondes le social au sens large et la relation avec les citoyens. Dans ce schéma, les régions seraient conservées comme échelon de coordination, et leur exécutif serait composé de conseillers départementaux.
- Revoir l'étendue géographique de certaines Régions afin que le découpage fasse sens.
- Supprimer le niveau intercommunal qui n'a pas de caractère démocratique, et lui préférer des fusions de communes.
- Supprimer la clause générale de compétence pour les collectivités territoriales.
- Encourager les coopérations souples entre collectivités de même niveau.

- Développer la péréquation des ressources entre collectivités de même niveau.
- Fusionner la FPE et la FPT et confier la gestion (recrutement, formation, avancement) de tous les fonctionnaires à l'État.
- Clarifier et séparer les rôles respectifs des élus et des fonctionnaires locaux.
- Privilégier en première intention la déconcentration à la décentralisation.
- Simplifier les structures de l'État en supprimant les services en doublons et en regroupant tous les services de l'État sous l'autorité des préfets.

IV. FAIRE VIVRE LA PROMESSE DÉMOCRATIQUE

- Prendre en compte réellement le vote blanc lors de l'élection présidentielle, et définir un seuil (par exemple 30 %) qui invalide l'élection.
- Faciliter l'accès au vote en expérimentant la dématérialisation et la délocalisation.
- Généraliser le principe des pétitions citoyennes en ligne.
- Organiser des Assemblées Consultatives Citoyennes (ACC), ouvertes à tous par tirage au sort.
- Étendre le champ et préciser les conditions d'utilisation des Référendums d'Initiative Citoyenne.
- Créer une Cours suprême à la française.
- Permettre à un citoyen qui a obtenu le parrainage d'un million de Français par pétition (sur un site sécurisé) de se présenter à l'élection présidentielle.
- Revenir sur les dispositions qui ont mis un terme à l'anonymat des parrainages des candidats à la présidentielle par les maires et les grands électeurs. Leur anonymat doit être garanti.
- Revoir les règles de financement de la vie publique, en particulier pour l'élection présidentielle.
- Organiser une fois par an, des « journées de la démocratie » sur le modèle des journées du patrimoine.

V. REFONDER LE PACTE RÉPUBLICAIN

- Créer une fondation pour l'évaluation durable de l'action politique (FEDAP).
- Ajouter une dose de proportionnelle à l'Assemblée.
- Les candidats aux fonctions de Député ou de Président de la République devraient avoir exercé des mandats électifs locaux avant de se présenter à ces élections.
- Créer un institut de formation des élus nationaux (IFEN).
- Favoriser, par une garantie de retour à l'emploi, l'accès des salariés du secteur privé aux fonctions électives.
- Unifier les fonctions publiques et faire gérer tous les fonctionnaires par l'État.

VI. GARANTIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS LA « FABRICATION DES ÉLITES »

- Revenir au principe du concours anonyme pour entrer dans l'administration.
- Rétablir des règles de progression des carrières qui favorisent les talents et les mérites.
- Réformer le processus de formation dans l'administration pour disposer d'une ressource humaine compétente et adaptable aux nouveaux métiers et aux nouveaux besoins.
- Exiger de tout haut fonctionnaire qui fait le choix d'une carrière politique en tant qu'élu de la Nation ou membre du gouvernement de démissionner de la fonction publique dans un délai de 6 mois.
- Introduire dans toutes les écoles des futurs serviteurs de la République, une formation d'excellence aux matières sociale, anthropologique et philosophique, ainsi qu'un enseignement de l'humain, de la gestion des émotions et de la prise en compte des perceptions.

***

INTRODUCTION

Depuis sa création en 2012, Synopia élabore des propositions pour améliorer la gouvernance de la France et de l'Europe. Notre objectif : promouvoir le droit des Français à être bien gouvernés.

À quelques mois des élections présidentielles de 2022, et dans un contexte de fortes tensions sociales et de fragmentations multiples de nos sociétés, il nous parait essentiel et urgent de nous interroger sur le rôle, la raison d'être et les attendus de la puissance publique.

En effet, la crise sanitaire que nous traversons depuis bientôt deux ans, et avant elle, les crises sociales comme celles des « Gilets Jaunes » ou de la lutte contre la réforme du système de retraites, nous invitent à une introspection de notre modèle de gouvernance. Plusieurs leçons peuvent être tirées des derniers évènements :

- Le « dégagisme » n'a rien résolu.
- Gouverner, c'est inclure le temps long dans les décisions.
- Gouverner impose de reconnecter le haut de la pyramide d'État à la base du pays.
- La confiance et le consentement sont indispensables en démocratie.
- Gouverner, c'est organiser la collaboration entre la sphère politique et la fonction publique.
- Gouverner, c'est être exemplaire.
- Gouverner, c'est « parler vrai ».
- Gouverner, c'est respecter les Français, les écouter, les protéger, et les associer à un grand projet collectif.
- Gouverner, c'est faire preuve de lucidité sur sa légitimité réelle.
- Gouverner, c'est entretenir nos valeurs, partager le pouvoir, respecter la démocratie sociale et responsabiliser les citoyens.
- Gouverner, c'est avoir un but et se donner des moyens pertinents pour l'atteindre.
- La cohésion ne sera jamais que le produit fini de la confiance et de la légitimité retrouvées.

Comment transformer ces leçons en propositions concrètes ? C'est tout l'objectif de ce document de synthèse qui part d'une hypothèse : reconstruire la cohésion de notre Nation, et plus largement de l'Europe, passe par une reconstruction de la puissance publique. En bref, il s'agit de se demander comment, par qui, et avec quelle légitimité sont prises les décisions, grandes et petites, qui intéressent l'ensemble du corps social.

Mais que désigne-t-on par puissance publique ? Elle n'est pas réductible à l'État, à la République, aux décideurs élus, à la fonction publique ou encore aux institutions. Elle est tout cela à la fois, elle constitue un tout, un ensemble, un « système » qui doit avoir pour objectif de répondre efficacement aux besoins des citoyens, tout en inscrivant ses décisions dans le respect de l'intérêt général et du temps long. Elle s'inscrit dans la durée, celui des générations passées, présentes et à venir.

Par où commencer pour reconstruire la puissance publique ? Par la restauration de la confiance qui va constituer le pilier central du nouvel édifice que nous souhaitons bâtir. Or, les Français sont devenus un peuple défiant et le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, publié chaque année depuis plus de dix ans le confirme : partagés entre « méfiance » et « dégoût », 79 % des Français interrogés par le CEVIPOF en février 2020 éprouvent un sentiment négatif à l'égard de la politique. Ils sont 80 % à penser que les responsables politiques ne préoccupent pas de ce que pensent les Français, et 71 % les trouvent plutôt « corrompus ». Enfin, ils ne sont que 13 % à accorder leur confiance aux partis politiques…

Ce baromètre devrait être le livre de chevet de tous nos gouvernants et aspirants gouvernants !

Il est donc impératif d'esquisser pour les Français les contours d'une nouvelle « Terre promise ». Et surtout, de donner des gages que cette ambition ne constitue pas un mirage de plus. Les actes et les preuves doivent remplacer les grands discours et les belles formules.

Inutile de chercher à faire grand tout de suite. Soyons concrets et « profitons » de la crise sanitaire pour opérer des révolutions techniques et culturelles que nous pensions impossibles ou que nous renâclions à engager. Réalisons ce qui est à notre portée, en pensant et en articulant l'action politique autour de quelques principes qui peuvent se traduire dans les faits à court terme et se voir.

Dans ce document, Synopia cherche à répondre à la question suivante :

- ⇨ **Comment réformer la puissance publique afin qu'elle réponde mieux aux besoins et aspirations des citoyens Français et aux nécessités de l'intérêt général, qu'elle soit adaptée aux défis de notre époque, et qu'elle permette de résorber, par son efficacité, le déficit de confiance qui mine notre Nation ?**

Pour y répondre, nous avons organisé notre réflexion autour de 6 axes :

1. **Redéfinir le projet collectif avec le CNR.**
2. **Rééquilibrer les pouvoirs.**
3. **Accroitre l'efficacité de la puissance publique.**
4. **Faire vivre la promesse démocratique.**
5. **Refonder le Pacte Républicain.**
6. **Garantir l'égalité des chances dans la « fabrication des élites ».**

***

I. REDÉFINIR LE PROJET COLLECTIF AVEC LE CNR

1. Pourquoi un Conseil National de la Reconstruction ?

L'heure est grave pour la France et les apparences ne doivent plus tromper personne. Depuis la Seconde Guerre mondiale, notre « cher vieux pays » n'avait jamais connu pareille situation, que ce soit sur un plan économique, social, budgétaire ou politique.

Le parallèle entre ces deux périodes est troublant. Le contexte politique et sociétal mondial se voit secoué par une résurgence souvent explosive de la violence identitaire et religieuse, et les blocs se reforment autour de grands antagonismes géopolitiques (Europe, États-Unis, Chine, Russie) ; nos principales alliances montrent leurs limites (OTAN, ONU) ; le populisme prend une dimension inquiétante au sein même des démocraties les plus solides, le tout étant exacerbé par les réseaux sociaux et le jeu malveillant de certains acteurs étatiques et non étatiques ; enfin les crises sociales se multiplient (gilets jaunes, contestations diverses…) et des soubresauts politico-culturels (culture woke…) brouillent encore un peu plus notre horizon commun.

En France, nombre de ces aléas sociétaux possèdent des origines sinon communes au moins semblables et qui viennent de loin : le délitement du lien social souvent engendré par les dysfonctionnements de l'État, une incompréhension de l'action publique qui se doit être exemplaire et rassurante, et enfin, de façon plus ponctuelle, par des dérives autoritaires maladroites. La crise de défiance que nous traversons depuis des décennies explique l'irritabilité collective de nos concitoyens, la cohésion nationale s'en ressent et le sentiment de déclassement sape le moral du plus grand nombre. À cela s'ajoute une précarité croissante dont cette interminable crise sanitaire accentue les terribles effets. A terme, c'est la résilience du pays qui se trouvera menacée et les défis climatiques et démographiques à venir risquent bien de rendre plus périlleux encore le gouvernement du pays.

Bien sûr, nous avons des raisons d'espérer, de croire que nous pouvons bâtir un futur heureux pour nos enfants. La France possède de nombreux atouts, des bases solides et un système de valeurs unique en son genre – liberté, égalité, fraternité –, des infrastructures de grande qualité et un peuple capable du meilleur, pour peu qu'il se sente respecté, mobilisé, protégé et bien guidé. Et puis, le pire n'est jamais certain.

Mais qu'on l'accepte ou non, la trajectoire que suit notre pays devient préoccupante, les déséquilibres s'accentuent et les fractures se multiplient, de même que les retards, ou les écarts, dans la compétition internationale. Trop souvent, face à la multiplication des problèmes, leur complexité et la vitesse des changements, la puissance publique ne parvient plus à faire face de façon satisfaisante. C'est ce que ressentent nos concitoyens. A moyen terme, si nous ne changeons pas de méthodes de gouvernance, et si l'Europe ne devient pas un véritable espace politique fort, la dilution de la France dans l'océan de la mondialisation paraît inéluctable.

En conséquence, nos concitoyens, au-delà de toute considération partisane, doutent de la capacité de la puissance publique à les protéger des dangers et des menaces, aussi bien internes qu'externes. Le nouveau taux record d'abstention aux récentes élections régionales et départementales témoigne de leur éloignement des représentants politiques et d'un rejet de la forme actuelle de notre système démocratique et de ses pratiques centralisées. Pour beaucoup, cela signifie qu'en dépit de son caractère légal, la décision publique perd de sa légitimité et de son acceptabilité. De fait, la fabrication du consentement des Français est trop souvent négligée.

Cette crise de la légitimité mine notre vie démocratique et compromet les chances du futur Président de la République qui sera élu en avril prochain de tenir les engagements qu'il aura pris devant les Français. Sauf à décider de profonds changements de méthode et de pratiques.

Une telle situation ne saurait donc se contenter de rafistolages ou de réparations à la marge, menées dans le feu de l'enthousiasme des « 100 premiers jours ».

Il faut recrédibiliser et refonder le pacte républicain sur son socle de valeurs (liberté, égalité, fraternité, laïcité). A l'image de ce qui a été fait et mis en œuvre à la libération de la France en 1945, nous proposons la mise en place d'un CNR[2], qui serait cette fois le *Conseil National de la Reconstruction*.

Mobilisé dès le printemps 2022 par le Président de la République, le CNR devra associer les principaux partis politiques, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives, des représentants de la société civile, de la culture et du sport, avec un représentant par organisation, et des scientifiques.

Il aura pour vocation de définir une vision stratégique multi-domaines de long terme, qui prenne en compte l'intérêt général du pays et de nos concitoyens, et qui se tienne à distance des arrière-pensées politicienne ou corporatiste. Ses travaux, inspirés par nos valeurs républicaines et leur idéal universaliste, devront porter sur les questions de nature institutionnelle, les méthodes de gouvernement, les modes de fonctionnement de la démocratie, y compris sociale, l'organisation de l'État, et nos exigences vis-à-vis de l'Europe. Il pourra aussi esquisser les principes et les finalités des grandes réformes dont le pays a besoin, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

Pour lui donner plus de force, mobiliser les Français et favoriser la cohésion de la Nation, plusieurs volets de ce nouveau « programme du CNR » pourraient faire l'objet d'une adoption par voie de référendum, en particulier ceux de nature institutionnelle.

Il s'agira de s'entendre, entre Français de bonne foi et soucieux de l'avenir du pays, sur le cap et les priorités nécessaires pour mobiliser les énergies intactes des millions de citoyens prêts à s'engager passionnément dans le grand chantier de la reconstruction nationale.

Le CNR constitue un puissant levier d'action qui redonnera envie et confiance aux Français et ouvrira une nouvelle page de progrès social et économique, pour chacun et pour tous.

2. Quel rôle du CNR ?

L'objectif du CNR n'est pas de proposer des dizaines de réformes secteur par secteur, comme les traditionnels Grenelle, Fontenoy, ou Beauvau... Son ambition doit être de définir la raison d'être de l'État et ses priorités stratégiques, en prenant en compte les défis et les enjeux de notre époque et en anticipant au mieux ceux à venir.

Le rôle du CNR est ainsi de repenser tout notre système afin qu'il soit capable de protéger les Français, de leur donner l'autonomie nécessaire à la réalisation de leurs objectifs de vie, et de répondre à leurs attentes et besoins aux quotidiens, dans un monde en perpétuelle et rapide évolution. Pour cela, le CNR devra partir des besoins des citoyens vis-à-vis de l'État, et non d'une conception ou d'une idéologie préconçue.

[2] Le Conseil national de la Résistance a été créé en 1943 pour coordonner les actions de la Résistance Française pendant la guerre. Il a développé un Programme qui a été adopté en 1944 avec une liste de réformes économiques et sociales. Parmi les réformes proposées, figurait notamment la création de la Sécurité sociale.

Partir d'en bas, pour reconstruire le système, et le faire en y associant l'ensemble des acteurs concernés, à commencer par les fonctionnaires eux-mêmes, nous semble être une méthode susceptible de fabriquer de l'adhésion et du consentement. Car le passage en force de grandes réformes ne marchera pas, il y aura trop de résistances, et, au final, les compromis auront raison de l'ambition initiale. Une fois de plus, le court terme l'emportera sur le temps long et l'intérêt général.

3. Quelle composition du CNR ?

Installé par le Président de la République, le CNR devra avoir une composition restreinte. Seul un représentant par structure/organe/association sera invité à y participer :

- Partis politiques
- Syndicats
- Organisations patronales
- Experts et scientifiques
- Principales associations de la société civile organisée, de la culture et du sport

Avec cette composition, c'est une revalorisation de la démocratie représentative que nous voulons impulser.

4. Quelle méthode de travail du CNR ?

Les débats du CNR devront s'organiser sur une année.

À l'issue, certaines des propositions qui auront été faites et sur lesquelles un consensus aura pu être trouvé, pourront être soumises à un vote par référendum.

Le CNR s'appuiera sur le Commissariat au Plan, et ce dernier devra être doté de moyens réels.

***

II. RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS

Le premier chantier du CNR devrait porter sur le rééquilibrage des pouvoirs, pour au moins sept raisons majeures.

- **Le Président de la République dispose de beaucoup de pouvoir et n'est responsable devant personne**

La figure centrale des institutions françaises est le Président de la République. Élu au suffrage universel et donc avec une forte légitimité, il dispose, de par la Constitution, de nombreux pouvoirs. À la différence d'autres démocraties, le chef de l'exécutif n'est pas responsable devant le Parlement. La constitution prévoit également qu'il n'est pas susceptible d'être responsable devant le pouvoir judiciaire. La constitution de 1958 a donc créé un « monarque républicain », sans guère de contrepouvoirs.

- **Le Premier ministre n'est responsable que devant le Président de la République**

Malgré la lettre de la Constitution, le Premier ministre n'est guère responsable devant le Parlement. En effet, la motion de défiance de 1962 a servi de précédent pour montrer l'inanité de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée. De plus, la coïncidence des calendriers électoraux fait de l'élection législative une élection seconde, uniquement destinée à « donner une majorité » au nouveau Président. Le Premier ministre n'est, dans les faits, qu'un collaborateur du Président.

- **Le Parlement n'a pas suffisamment de pouvoir**

L'Assemblée nationale est devenue, à cause de la séquence électorale « présidentielle, *puis* législative », une chambre d'enregistrement, puisqu'elle est dominée presque mécaniquement par le parti du Président. Phénomène aggravant : le mode d'élection (majoritaire à deux tours), a pour caractéristique d'éliminer les petits partis et les partis extrêmes, ce qui nuit à la représentativité de l'Assemblée, et partant, à sa légitimité populaire. Enfin, à la différence d'autres démocraties (les États-Unis par exemple), le Parlement dispose de peu de moyens d'études ou d'investigation pour mener à bien ses trois missions essentielles que sont la fabrication de la Loi, l'élaboration du budget et le contrôle du Gouvernement.

- **La justice n'a pas l'indépendance souhaitable en démocratie**

En France, le pouvoir judiciaire n'est pas reconnu par la Constitution, qui parle de « l'autorité judiciaire ». De fait, les procureurs sont nommés par le Gouvernement, et la carrière des magistrats du siège est gérée par le ministère de la Justice. De plus, le manque évident de moyens (la France figure dans les derniers rangs des pays de l'OCDE pour les budgets consacrés à la Justice) conduit à une justice lente et lourde. Les lois nombreuses, imprécises et bavardes des dernières décennies ont également contribué à ralentir les processus judiciaires.

- **L'expertise est de plus en plus inféodée au pouvoir politique ou au pouvoir économique**

À la différence d'autres démocraties, le pouvoir des experts n'existe pas en tant que tel. Il est pourtant nécessaire au débat public que ses termes soient correctement posés, et que les conséquences des choix politiques soient honnêtement explicitées. Le fait que l'Université ne joue pas en France le même rôle que dans les pays anglo-saxons, qu'il n'y ait pas de puissantes fondations (comme en Allemagne) capables de décortiquer les sujets en débat, que les grands corps de l'État aient été peu à peu démantelés, conduit à une absence d'expertise qui soit fiable, indépendante du pouvoir politique, et indépendante des intérêts privés.

- **Les collectivités territoriales ne constituent pas un contrepouvoir**

La décentralisation visait, entre autres objectifs, à briser le caractère monolithique du pouvoir de l'État en multipliant les décideurs locaux. À l'évidence, cette ambition n'a pas été atteinte. Tout d'abord, parce que les lois enserrent de façon étroite les compétences des collectivités locales, lesquelles ne peuvent guère définir leurs politiques. De plus, la généralisation des financements croisés met quasi-systématiquement l'État dans un rôle d'arbitre et en position d'imposer ses choix. Enfin, la sociologie de la sphère politique est ainsi faite que le principal moteur des élus est la conquête de postes de plus en plus importants. Cela conduit souvent les grands élus locaux à considérer que leur mandat local est d'abord un marchepied pour un destin national.

- **Le pouvoir médiatique n'est plus guère indépendant**

Dans une démocratie vivante, le rôle d'une presse indépendante est capital, et doit constituer un contrepouvoir réel. Dans l'idéal, chaque courant politique dispose de son organe de presse, et les citoyens ont ainsi accès à une information pluraliste, apte à éclairer leur opinion. Aujourd'hui, après de multiples regroupements et opérations de rachat, les organes de presse français appartiennent à quelques grands groupes qui, qu'on le veuille ou non, orientent la ligne éditoriale de leurs médias. Seul l'audiovisuel public échappe à cette règle, mais il est lui-même prisonnier du conformisme du « microcosme » parisien. L'expression d'une pensée dissidente de la pensée dominante est ainsi rendue difficile, et le débat public contradictoire, nécessaire à la vitalité démocratique, s'en trouve atrophié. Le développement de ce phénomène n'est donc pas une bonne nouvelle pour la démocratie, qui nécessite un débat apaisé reposant sur la capacité des parties en présence à s'accorder sur les faits.

Tous ces constats ont inspiré les propositions de Synopia qui s'organisent, pour ce chapitre, autour du besoin de rééquilibrage des différentes institutions de la vie démocratique.

<u>Propositions à débattre</u> :

1. LE POUVOIR EXÉCUTIF

a. Le Président de la République

L'une des caractéristiques essentielles de nos institutions repose sur la prééminence du Président de la République dans la vie politique du pays, et le quinquennat l'a encore amplifiée. Ceci a pour conséquence de reléguer le Premier ministre au rôle de « collaborateur », de concentrer encore davantage le pouvoir à l'Élysée bien au-delà des « domaines réservés » et d'entretenir une confusion dans l'esprit des Français entre les responsabilités (immenses) et les pouvoirs (très relatifs) du chef de l'État.

Il convient donc de faire évoluer quelques principes afin d'améliorer l'indispensable équilibre des pouvoirs en démocratie et de clarifier les « règles du jeu » politique.

- **Durée du mandat**

La concomitance des mandatures présidentielle et législative inféode l'Assemblée au Président. Il convient donc de découpler les deux mandats, afin de rendre au Président son rôle d'arbitre et de le remettre en charge de « l'essentiel » : les intérêts supérieurs du pays, le long terme, l'équilibre des institutions.

Nous sommes donc favorables au retour au septennat.

- **Renouvellement ou non du mandat du Président de la République**

En l'état actuel des pratiques politiques, nous aurions tendance à être favorables au mandat unique. Mais si d'un côté, les Français bénéficient d'une évaluation indépendante et objective du bilan du chef de l'État 6 mois avant le terme de son mandat (voir notre proposition page 28), et si de l'autre le mandat présidentiel passe à 7 ans, nous ne soutiendrions plus cette proposition. Car il se pourrait bien que le mandat unique soit lui-aussi, à l'usage, une fausse bonne idée ou un trompe-l'œil.

Nous recommandons donc la mesure suivante : la décision de briguer un second mandat ou non pour le Président de la République devra être annoncée au plus tard 6 mois avant le premier tour du scrutin présidentiel, de façon irrévocable s'il décide de ne pas se représenter.

- **« L'arme » de la dissolution**

À bien y réfléchir, il n'y a aucune raison de subordonner le mandat des 577 parlementaires légitimement élus par le Peuple à celui du seul Président de la République. Cette subordination a pour effet de soumettre l'Assemblée nationale au bon vouloir présidentiel et altère ses capacités à développer un vrai rapport de force avec le Gouvernement. Rien ne justifie donc le déséquilibre démocratique et institutionnel engendré par le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale octroyé au Président de la République. Pour ces raisons, nous pensons nécessaire de réformer cette prérogative présidentielle :

- Dans le cas du quinquennat, retirer au Président de la République la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale.
- Dans le cas du septennat, n'autoriser le Président de la République à dissoudre l'Assemblée nationale qu'une seule fois, un an avant ou après le terme de son premier mandat.

Entre autres effets, cette mesure motivera les électeurs à voter pour leurs députés, car ils les sauront dotés d'une vraie capacité de contre-pouvoir.

b. Les membres du Gouvernement et les très hauts fonctionnaires

Pour redonner confiance à nos concitoyens et tendre à mieux équilibrer les pouvoirs, il faut renforcer le contrôle démocratique exercé par les assemblées de la République.

À cette fin, nous proposons qu'avant d'être investis dans leurs fonctions, les ministres et les très hauts fonctionnaires, soient auditionnés par une commission mixte paritaire composée de membres des 3 assemblées constitutionnelles (Assemblée, Sénat et CESE). À l'issue de chaque audition, la commission ratifierait, ou non, les propositions de nominations.

Certes, cela ralentirait un peu la vitesse d'action de l'exécutif, mais cela n'empêcherait en rien l'État d'être administré. Surtout, la formation express d'un nouveau gouvernement à la seule main du Président de la République revêt un caractère bien trop monarchique, et opaque, pour être démocratique. Enfin, cela permettrait à la représentation démocratique de s'assurer de la compétence et des aptitudes de telle ou telle personnalité, et cela renforcerait son rôle.

c. Processus électoral

Plus le temps passe et moins nos concitoyens votent. Sauf à l'occasion de l'élection présidentielle et des élections municipales, même si les taux de participation baissent tout de même dans ces deux cas. La crise de défiance envers le pouvoir politique explique en grande partie la désaffection croissante des Français pour les urnes. Mais une forme de « bon sens » des électeurs est à prendre en compte : nos concitoyens votent pour ceux dont ils comprennent l'utilité et le sens du mandat.

Il ne serait donc pas judicieux de combattre la crise de défiance ou ce « bon sens » en rendant le vote obligatoire. Sauf, éventuellement, dans le cas où le vote blanc serait comptabilisé et intégré à l'expression des suffrages.

En revanche, il est possible de s'interroger sur les façons de favoriser l'intérêt des Français pour les élections dites « intermédiaires ».

Une mesure simple aiderait à doper la participation : regrouper sur une seule journée l'élection de tous les élus ayant un mandat de 6 ans, à savoir les maires, les conseillers départementaux et les conseillers régionaux. Dans l'idéal, il faudrait que cette élection ait lieu vers la mi-mandat du Président de la République.

Enfin, se pose la question de la date des élections législatives. Dans le cas d'un retour au septennat, cette interrogation disparaît. En revanche, si le quinquennat devait perdurer, nous recommandons la tenue des élections présidentielles et législatives le même jour.
Parmi les effets attendus :

- Limiter les combinaisons politiques entre la présidentielle et les législatives.
- Élire en même temps celui qui inspirera la loi et ceux qui la voteront.
- Éviter que les ministres nouvellement nommés ne s'impliquent dans les élections législatives alors qu'ils devraient se concentrer de façon exclusive sur leur portefeuille.

2. LE POUVOIR LÉGISLATIF

Le Parlement

Dans le prolongement des mesures relatives aux parlementaires, les propositions suivantes visent 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 un temps important dédié à la loi de règlement, qui doit devenir le temps annuel du bilan dressé par le Parlement de l'action gouvernementale, un peu comme un Conseil d'administration approuve le bilan et les résultats d'une entreprise, sur la base d'un rapport détaillé certifié par un commissaire aux comptes.
- Consacrer des moyens suffisants à l'Assemblée pour mener les travaux d'expertise nécessaires à l'évaluation des lois, et plus généralement à l'évaluation de l'action du gouvernement.

3. LE POUVOIR JUDICIAIRE

a. Renommer l'actuel ministère de la Justice et revoir son périmètre

Le périmètre de ce nouveau « ministère des politiques publiques judiciaires » serait circonscrit à la politique pénale, à l'administration pénitentiaire, à la protection judiciaire de la jeunesse et la prévention. Les nominations des juges et le budget des juridictions seraient administrés par le Conseil Supérieur de la Magistrature et le budget serait intégré dans le programme « Pouvoirs publics » afin de garantir leur autonomie budgétaire.

b. Séparer les juges du siège et les magistrats du parquet

Les juges et les procureurs doivent être séparés dès la sortie du centre de formation, et le passage de l'un à l'autre serait réglementé, comme pour le passage de la profession d'avocat à celle de magistrat.

c. Créer un Procureur de la Nation

Le Procureur de la Nation serait désigné pour sept ans non renouvelables par l'Assemblée nationale – après audition des candidats – et mettrait en œuvre la politique décidée chaque année par le Gouvernement après un débat et un vote au Parlement.

d. Créer un Service public d'accès au droit et à la justice

Fonctionnant comme un guichet unique, le Service d'accès au droit et à la justice assurerait un suivi personnalisé durant le parcours judiciaire de la personne du moment de la saisine jusqu'à l'exécution de la décision de justice. Dans un premier temps, il s'agirait d'une plateforme numérique par l'intermédiaire de laquelle « un professionnel du droit » pourrait orienter, c'est-à-dire indiquer les options dont dispose le justiciable. Dans un second temps, ce service en ligne devra être complété par l'ouverture de lieux physiques d'accueil. Ce service local d'accès au droit et à la justice aurait la double mission d'aider le justiciable à formuler son problème et d'explorer toutes les voies de règlement des litiges, en commençant par les voies amiables et les médiations.

e. Différencier le traitement des dossiers au nom de critères transparents et discutés dans chaque juridiction avec les avocats

Créer, dans chaque juridiction un « juge de l'orientation », dont le rôle serait, en concertation avec le barreau, d'orienter les différents dossiers en fonction de leur complexité, et de leur fixer des délais de traitement.

f. Donner à tous les professionnels du droit (juges, procureurs, avocats) un tronc commun de formation

Pour améliorer leur compréhension commune, il faut créer un tronc commun de formation pour les futurs professionnels du droit, avant que ceux-ci ne choisissent tel ou tel métier. Pendant cette formation, tous, quelle que soit la spécialité à laquelle ils se destinent, devront travailler dans un tribunal ou une cour pendant une période de 5 années en qualité d'assistant d'un juge.

g. Réunir tous les professionnels du droit au sein d'une même organisation professionnelle

Cette organisation professionnelle d'un nouveau type, à mi-chemin entre un ordre, un syndicat professionnel et une autorité administrative, serait en charge de différentes missions : assurer la tutelle des formations communes, capitaliser les bonnes pratiques, repérer les problèmes structurels méritant des modifications législatives, assurer la représentation des professionnels de la justice française à l'international. Cet organisme pourrait en outre servir de chambre disciplinaire.

h. Communiquer en s'appuyant sur les chefs de juridictions et des porte-parole désignés

La communication de l'institution judiciaire est une exigence démocratique. Chaque juridiction doit expliquer les décisions rendues aux citoyens et la motivation des décisions doit être formulée de manière à être davantage compréhensible. Mais la communication ne peut pas être assurée directement par les juges.

Ce seraient donc aux chefs de juridictions (président, procureur, premier président, procureur général), et à des porte-paroles nommés dans chaque grande juridiction, d'assurer la communication de la justice.

i. Instaurer un contrôle de qualité du processus judiciaire

La qualité des processus de chaque juridiction française devra être évaluée chaque année, selon deux méthodes. D'une part en comparant les résultats de l'institution à des standards de qualité. D'autre part, en réalisant des enquêtes périodiques de satisfaction auprès des justiciables. Les résultats seraient rendus publics et accessibles sur les sites internet des juridictions.

4. LE POUVOIR DE L'EXPERTISE

Dans nos sociétés modernes, les sujets en débat sont à la fois difficiles à aborder, parce que d'une grande difficulté technique, et difficiles à interpréter politiquement car ils constituent souvent des écheveaux de causalités complexes. Le rôle de l'expertise devient donc crucial dans une démocratie.

Plutôt que de subordonner l'expertise au bon vouloir de la décision politique, il semble aujourd'hui plus fécond et plus démocratique d'organiser l'expertise pour la rendre :

- la plus objective possible et ouverte aux dissidences vis-à-vis des *doxa* reconnues ;
- indépendante des pressions politiques ou financières ;
- collégiale pour maximiser l'intelligence collective et assurer un contrôle par les pairs ;
- d'accès égalitaire ;
- transparente, ou pour le moins lisible.

En France, les grands corps de l'État (Mines, Ponts, Corps diplomatique, etc.) assuraient ces fonctions dans leurs domaines respectifs, et ils ont pu mener à bien, il y a quelques décennies, de grands projets servant l'intérêt général.

Il convient de les revivifier, de les moderniser, d'en créer de nouveaux correspondant à des spécialités nouvelles (l'organisation du cyberespace, l'IA, les biotechnologies, l'anthropologie, etc.) afin de développer un réel contrepouvoir public et démocratique de l'expertise à opposer aux discours démagogiques de certains politiques, et aux actions de *propagande intéressée* de grandes firmes privées.

***

III. ACCROITRE L'EFFICACITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

La France évolue dans un environnement désormais mondialisé, ouvert, 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 ; il s'agit d'accroitre continument 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 équivaudrait, 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.

Les propositions qui suivent visent donc à rendre plus efficace la puissance publique dans son ensemble.

<u>Propositions à débattre</u> :

1. ACCROITRE L'EFFICACITÉ DU PARLEMENT

- Interdire à l'Assemblée de légiférer avant d'avoir évalué les lois précédentes.
- Annuler 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.
- Définir des conditions d'éligibilité pour les parlementaires afin d'élever le niveau de compétence et d'expérience des élus nationaux (exemple : avoir un parcours politique local ou un mandat syndical, validation des acquis, etc.).
- Envisager une réduction du nombre de parlementaires et donner davantage de moyens (collaborateurs notamment) aux futurs élus.

2. ACCROITRE L'EFFICACITÉ DU GOUVERNEMENT

Pour commencer, et s'il veut être certain de réussir, le prochain Président devrait réfléchir à la composition de l'exécutif en amont de son élection, 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 politiciens ?

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 serait de nature à faire la différence : les Français pourraient être 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.

Par ailleurs, 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 surcouts et égarent les administrés.

- La composition du prochain gouvernement ne devra pas excéder douze ministères dont les périmètres seront figés pour la durée du mandat présidentiel.
- 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.
- 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.

3. ACTER UNE VRAIE SÉPARATION DES RÔLES ET DES POUVOIRS POUR PLUS D'EFFICACITÉ

En France, comme dans toutes les démocraties, deux niveaux distincts existent dans l'appareil de gouvernance :

- Premier niveau : les pouvoirs exécutif et législatif, par nature politique et qui doit se cantonner à ce rôle. Ce 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, ou sur un chantier, entre le maître d'ouvrage (le propriétaire) et le maître d'œuvre (l'architecte ou l'entreprise qui réalise le travail décidé par le propriétaire). 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 faut au préalable revoir en profondeur le rôle des cabinets ministériels. Il convient ici de 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.

Éditer une charte des rapports entre le pouvoir politique et la haute administration

Cette charte serait fondée sur quelques principes simples comme « le droit d'en remontrer et le devoir d'obéir » pour les fonctionnaires. Il est ici éclairant de rappeler ce passage du testament politique du Cardinal de Richelieu qui livrait à son roi quatre principes fort judicieux destinés à mettre en état ses conseillers, pour qu'ils *« puissent travailler à la grandeur et à la félicité de Son Royaume :*

- *Le premier, que Votre Majesté ait confiance en eux, et qu'ils le sachent.*
- *Le second est qu'il leur commande de lui parler librement, et les assure qu'ils peuvent le faire sans péril.*
- *Le troisième, qu'il les traite libéralement, et qu'ils croient que leurs services ne demeureront pas sans récompense.*
- *Le quatrième est qu'il les autorise et les maintienne si ouvertement, qu'ils soient assurés qu'ils n'ont à redouter ni les artifices, ni à craindre la force de ceux qui les voudraient perdre. ».*

4. AUDITER LES MISSIONS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Les missions du Secrétaire général du Gouvernement devraient également être auditées et redéfinies, afin qu'il reste dans son rôle et n'interfère pas sur le champ politique pour des raisons propres à la haute-administration. En démocratie, l'exercice d'un tel contre-pouvoir n'est ni souhaitable ni acceptable.

5. SIMPLIFIER L'ORGANISATION DU POUVOIR EN SUPPRIMANT LES AGENCES ET AUTRES « AAI » ET EN DYNAMISANT LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

Les dernières décennies ont vu la création d'une myriade d'agences, instituts publics, et autres offices nationaux, agissant en parallèle des administrations traditionnelles. Le résultat aboutit à un trop plein d'agences gouvernementales qui contribue à la dilution du pouvoir et des responsabilités.

Cette « mode », copiée sur les organisations publiques américaines, a conduit à doubler le nombre des décideurs et à disperser les moyens humains et financiers de l'État. De plus, les agences dépensent l'argent public sans contrôle parlementaire, ni *a priori*, ni *a posteriori*, et leurs dirigeants sont nommés par le gouvernement sans aucun critère autre que le bon vouloir, et leurs émoluments sont également discrétionnaires.

Ces pratiques constituent bien souvent un dévoiement de l'appareil d'État, et sont poussées à leur comble lorsque ces agences acquièrent le statut « d'autorités administratives indépendantes », les AAI. Dans ce dernier cas, l'État et le gouvernement se départissent de leurs capacités de décision, et se défaussent de leurs responsabilités, au profit d'instances constituées de personnes à la légitimité incertaine, puisque nommées de façon souveraine par des responsables politiques.

Il conviendra ici de **poursuivre et d'amplifier le mouvement de réduction de ces agences engagé depuis une dizaine d'années**. Soit pour regrouper ce qui peut l'être, soit pour supprimer ce qui est inutile ou redondant, soit pour replacer entre les mains du gouvernement ou de l'administration les moyens d'action directe.

Par ailleurs, il convient de :

- Diminuer le personnel des administrations centrales, en procédant notamment à des redéploiements afin d'étoffer en contrepartie les administrations déconcentrées et les services publics productifs (en clair, préférer un poste de soignant à un poste de nature bureaucratique).
- Développer une véritable gestion du personnel de l'ensemble des administrations publiques : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation continue, mobilité géographique et fonctionnelle, etc.
- Avoir un système de primes plus performant, lié à la performance individuelle et à celle du service, et non à l'appartenance à tel ministère ou à telle collectivité « généreuse ».
- Reconnaitre le droit à l'erreur en permettant aux administrations de faire des expérimentations, de monter des projets-pilotes, d'abandonner les projets qui ne fonctionnent pas, et de concentrer les moyens sur ceux qui ont fait leurs preuves.

- Laisser le temps de l'expérience, de l'apprentissage en ne nommant plus les jeunes diplômés des grandes écoles à des postes à responsabilité immédiatement après la fin de leurs études. Par exemple, les jeunes diplômés pourraient passer quelques années dans diverses institutions, dans des associations, et à l'étranger.
- Supprimer le concours externe de l'ENA, qui doit devenir une « École de guerre », ou un « MBA » du service public, destiné à produire les futurs cadres dirigeants de l'administration.

6. ÉLAGUER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE (DÉCENTRALISATION & DÉCONCENTRATION)

Le constat a été fait à de nombreuses reprises. La gouvernance locale est aujourd'hui un enchevêtrement de pouvoirs qui se concurrencent, se neutralisent, et ne permettent pas le déploiement de politiques publiques claires, bien conçues pour les citoyens, et économes des deniers publics. Les 35 000 communes, les milliers d'intercommunalités, les 100 départements, les 13 régions, sans compter les organismes spécialisés (comités de bassin ou comités de massifs par exemple) présentent un tableau difficile à comprendre.

De son côté, l'État a complexifié ces dernières décennies sa structure de fonctionnement : aux classiques préfectures, DDA et DDASS, il a ajouté les représentations locales des différentes agences nationales spécialisées (ADEME, ANRU, ONF, ARS, Pôle Emploi, Médiateur, etc.). Le paysage administratif devient complexe et illisible aux yeux des citoyens.

Le plus étonnant est d'ailleurs que cette architecture parvienne, vaille que vaille, à administrer le pays.

Il est grand temps d'élaguer ces structures, et de convenir d'une architecture des services publics locaux qui allie simplicité des structures et des responsabilités, efficacité de l'action, coordination des politiques, souci du long terme, caractère démocratique des décisions et du recrutement des décideurs, et qualité du service rendu aux citoyens.

En lien avec le rapport Synopia sur la gouvernance territoriale publié en 2017, les propositions suivantes pourraient servir de guide à une réforme d'ampleur :

- Transférer l'essentiel des pouvoirs des régions aux départements et aux villes ou métropoles (en opérant des regroupements), en confiant aux premiers tout ce qui relève de l'aménagement du territoire, des politiques économiques et de l'éducation, et aux secondes le social au sens large et la relation avec les citoyens. Dans ce schéma, les régions seraient conservées comme échelon de coordination, et leur exécutif serait composé de conseillers départementaux.
- Revoir l'étendue géographique de certaines Régions afin que le découpage fasse sens.
- Supprimer le niveau intercommunal qui n'a pas de caractère démocratique, et lui préférer des fusions de communes, ou la mutualisation de moyens au niveau départemental.
- Supprimer la clause générale de compétence pour les collectivités territoriales.
- Encourager les coopérations souples entre collectivités de même niveau.
- Développer la péréquation des ressources entre collectivités de même niveau.
- Fusionner la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT) et confier la gestion (recrutement, formation, avancement) de tous les fonctionnaires à l'État.
- Clarifier et séparer les rôles respectifs des élus et des fonctionnaires locaux.
- Privilégier en première intention la déconcentration à la décentralisation.
- Simplifier les structures de l'État en supprimant les services en doublons et en regroupant tous les services de l'État sous l'autorité des préfets.

IV. FAIRE VIVRE LA PROMESSE DÉMOCRATIQUE

Depuis trop longtemps déjà les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont éludé la question d'une refonte du système démocratique. Si la classe politique souhaite accroitre la confiance que les citoyens français lui accordent, soustraire cette question au débat devient inenvisageable. Le droit que défend Synopia, celui des citoyens à être bien gouvernés, implique de restaurer ce lien de confiance et d'adapter la gouvernance aux évolutions des attentes des citoyens quant à la pratique de la démocratie.

L'action politique durable repose sur le consentement des citoyens. Le Président de la République aurait pu profiter de son élection en 2017 et de l'espoir qu'elle faisant naître avec sa promesse du « renouveau démocratique » (cinquième pilier de son programme) et organiser dans la foulée de son investiture un Grenelle de la démocratie[3]. Il s'est fixé d'autres priorités, et s'est lancé dans l'action à marche forcée en faisant fi de l'usure avancée des leviers du pouvoir. Or, le pouvoir politique moderne ne peut plus reposer sur un recours accru à la mécanique législative (voter des lois), sur le volontarisme (« je veux… ») et sur la certitude de la permanence de la légitimité électorale (« c'est mon programme » ; et d'abord, quel programme, était-ce si clair ?).

Faire vivre la promesse démocratique implique de mettre en place ce que nous appelons une démocratie permanente autour de ses « 4 piliers » : l'interpellation, la participation, la délibération et la garantie. Ces piliers sont comme les arcs-boutants d'une cathédrale dont le cœur reste, en démocratie, la représentation nationale élue. Ils ne se substituent pas à elle, mais ils viennent la renforcer, la soutenir et enrichir ses débats et ses travaux. Cette permanence de la vie démocratique aura pour effet de restaurer le lien de confiance entre les Français et ceux qui prennent des décisions en leur nom et dans l'intérêt du pays.

L'interpellation

Sur la base de pétitions en ligne, via des sites dont on peut s'assurer que les pétitionnaires ont bien vocation à participer au débat national (pas de trolls ni de robots russes, âge légal, assurance d'un seul vote par e-citoyen, etc.), les citoyens peuvent participer au débat public (pour s'opposer, pour interroger ou pour proposer). En fonction de seuils de signatures qui restent à déterminer, les citoyens obtiendront une réponse ou auront la garantie qu'un débat sera organisé autour de leur sujet. Ces pétitions, dans certains domaines et sous certaines conditions, pourront aboutir à la tenue de référendums consultatifs, locaux, régionaux ou nationaux. Les Britanniques prennent en compte depuis longtemps les pétitions citoyennes (elles sont déposées sur le site du Parlement), et cela donne de très bons résultats. En France, le CESE a mis en place depuis deux ans un vrai suivi des pétitions citoyennes qui conduit ses conseillers à entrer en relation avec les pétitionnaires afin de les écouter et voir comment les aider à obtenir une réponse, ou les orienter.

La participation

Il s'agit d'étendre ce qui fait déjà l'objet de nombreuses expérimentations via des plateformes numériques, et qui permet, sur une question donnée, d'associer le citoyen à la réflexion. Pour qu'il donne son avis, qu'il fasse des suggestions, amende des textes, etc. La participation peut être initiée par le Gouvernement, le Parlement, une Région, une mairie, ou par des citoyens. La dynamique est celle de la co-élaboration. Elle repose sur l'intelligence collective. Les résultats issus de ce travail participatif ne peuvent avoir le caractère délibératif. Car le passage de la bonne idée à sa mise en œuvre opérationnelle devra impérativement respecter le « filtre » de la légalité et être légitimé par les représentants élus.

[3] Un appel en faveur d'un Grenelle de la démocratie, signé par 125 personnalités, a été lancé en mars 2017 par Synopia.

Par ailleurs, il faut éviter que le travail collectif réalisé dans ces conditions ne soit effectué en majorité par ceux qu'il intéresse ou avantage. La consultation : dans ce cas, le Gouvernement ou le Parlement (ou la Région ou une mairie) demande son avis aux Français (ou aux Français concernés selon l'échelon) sur une question simple et précise. Cela a été fait, par exemple, avec le changement d'heure. Des millions de Français ont répondu. Le dispositif constitue une sorte de pétition citoyenne à l'envers qui peut se révéler très utile dans certains cas. D'autant qu'aujourd'hui, 84 % des Français estiment que les citoyens doivent prendre une part plus importante dans le processus de prise de décision politique[4].

La délibération

Des citoyens tirés au sort (comme un jury d'assises) sont réunis le temps nécessaire afin de rendre un avis complet et étayé au terme d'un processus structuré qui permet de faire le tour d'une question, ou d'un enjeu de société, après avoir recueilli tous les avis. L'objectif est d'apporter au débat public, une fois l'avis rendu, un éclairage qui ne sera pas considéré comme suspect, déconnecté, sous l'influence des lobbies ou entaché de « partisanerie ».

Depuis 2016, Synopia prône la création d'assemblées consultatives citoyennes (ACC) avec des citoyens tirés au sort, placées sous l'égide du CESE. L'expérimentation menée au CESE avec la convention citoyenne constitue en ce sens une grande première en France et doit se poursuivre. Mais il faudra tirer toutes les leçons de cette expérience, et ne surtout pas renoncer à la poursuivre. Parmi les axes de progrès, il conviendra sans doute de réduire le nombre de participants (maximum 30), de ne pas les exposer à la lumière des médias pendant leurs travaux, et de confier à chaque ACC une problématique unique et bien définie à étudier.

La garantie : vers une Cour suprême à la française

Dans un État démocratique moderne, les citoyens doivent être assurés d'une part que les valeurs sur lesquelles reposent les décisions des dirigeants, au premier rang desquelles la liberté, l'égalité et la fraternité, la laïcité et l'état de droit seront respectées et, d'autre part, que le prince respectera le cadre légal et réglementaire qui est le résultat des promesses que se sont données une société. C'est au juge qu'il appartient de remplir ce rôle. Il faut donc établir un réel équilibre des pouvoirs en renforçant sa place, notamment par la création d'une Cour suprême.

C'est au prix de cette transformation démocratique et de cet engagement résolu vers une société de confiance que nous retrouverons le chemin des décisions collectives acceptées et que le consentement des Français sera petit à petit restauré. Gouverner autrement impose d'apprendre à gouverner *avec* afin de mieux gouverner *pour*. Mais la refonte de notre système démocratique pour plus de légitimité et de confiance nécessite également d'interroger les méthodes de représentation et de participation.

De l'importance des corps intermédiaires dans ce dispositif nouveau

Le CESE, les corps intermédiaires et les syndicats auront un grand rôle à jouer dans le cadre de la démocratie « permanente ». Pour que les travaux citoyens menés dans le cadre de ces différents dispositifs démocratiques soient utiles, même s'ils conservent le caractère consultatif, il conviendra de rendre obligatoire leur prise en compte par le législateur, et de s'assurer qu'ils arrivent en amont du travail gouvernemental ou parlementaire, pour l'enrichir, l'éclairer, l'inspirer, le faire évoluer. Dans le cas contraire, la démocratie « permanente » ne sera que palliative, ce qui aboutira à l'affaiblissement encore plus marqué et dangereux de la démocratie représentative.

[4] Sondage IFOP, décembre 2021.

Propositions à débattre :

1. PRISE EN COMPTE RÉELLE DU VOTE BLANC

Comptabiliser le vote blanc implique de lui donner une valeur et de lui attribuer un pouvoir de sanction cohérent. À elle seule, cette mesure phare rendrait à la démocratie française son caractère authentique, et permettrait enfin l'avènement d'un vrai gouvernement « du peuple par le peuple, pour le peuple ». Déjà en 2014, 85 % des Français y étaient favorables[5], et en mars 2017, 40 % se disaient prêts à voter blanc lors du premier tour de la présidentielle si le vote blanc était réellement pris en compte[5].

Le vote blanc doit donc être pris en compte en tant que suffrage exprimé et comptabilisé dans le décompte du scrutin présidentiel. Si le nombre de votes blancs dépasse le seuil de 30 %, l'élection est invalidée. En cas d'invalidation du scrutin, un gouvernement provisoire est chargé de gérer les affaires courantes du pays et, après un délai raisonnable, un nouveau scrutin est organisé. En deçà du seuil de 30 %, l'élection sera valide et un vainqueur en sortira. Mais ce dernier saura quelle est la réalité de sa légitimité.

Le vote blanc permet à un peuple de signifier à sa classe politique, de façon parfaitement démocratique, son impatience et son insatisfaction. Le vote blanc se suffit à lui-même, il n'est pas nécessaire de le coupler au vote obligatoire. Le scrutin idéal pour la mise en œuvre du vote blanc est celui de l'élection présidentielle. Il pourra ensuite être décliné aux scrutins municipaux. En revanche, ce mode semble peu approprié aux élections législatives ou aux élections de listes.

Précisons ici que plusieurs organisations (associations, think tanks et partis politiques) travaillent sur la prise en compte réelle du vote blanc et qu'il existe d'autres propositions qui mériteront d'être étudiées dans le cadre du CNR.

2. FACILITER L'ACCÈS AU VOTE

Au-delà de la prise en compte réelle du vote blanc, il convient de faciliter l'accès au vote pour le plus grand nombre de citoyens. À l'heure où de nombreux services publics ont été dématérialisés et où la population est de plus en plus habituée à avoir recours aux outils numériques, il nous semble important d'expérimenter de nouvelles manières de voter, en complément des bureaux de vote physiques.

Pour faciliter l'accès au vote, nous proposons d'expérimenter, lors des prochaines élections présidentielles, deux novations :

- La dématérialisation qui permettrait à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales de voter en ligne, grâce au système d'identification sécurisé « France Connect ».
- La délocalisation, en autorisant les électeurs à voter là où ils se trouvent et pas uniquement dans un seul bureau de vote, grâce à la généralisation des machines de vote électronique, ce qui garantirait l'identification sécurisée de tous les électeurs, peu importe leur lieu d'habitation.

[5] Selon deux sondages IFOP pour Synopia.

3. CRÉER « LES JOURNÉES DE LA DÉMOCRATIE »

Pour recréer de la confiance, il devient urgent d'inventer de nouvelles formes de dialogues et d'échanges entre les citoyens et l'ensemble des acteurs qui participent au bon fonctionnement de la vie démocratique. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dont la mission première est justement de « favoriser le dialogue entre les différentes composantes de la société civile organisée et qualifiée, en assurant l'interface avec les décideurs politiques » peut ici jouer un rôle de premier plan, qui le mettrait à la pointe de ce grand chantier qui vise, *in fine*, à assurer une véritable pédagogie démocratique. De même que les CESER, à l'échelle régionale.

Nous proposons de consacrer un week-end par an à la démocratie. L'initiative serait placée sous l'égide du CESE et des CESER et s'organiserait de la manière suivante :

- **Le Forum de la société civile** : organisé le samedi, sur la base d'un format similaire à ce qui avait été déployé lors du sommet du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), le CESE et les CESER accueilleraient les représentants de la société civile et les citoyens afin de créer un temps d'écoute et de confronter les innovations démocratiques avec les attentes citoyennes. Une telle initiative est de nature à servir le grand défi du renouveau démocratique.

- **Les Journées de la Démocratie** : organisées le samedi et le dimanche, sur le modèle des Journées du Patrimoine, elles auraient vocation à permettre aux citoyens de visiter les lieux quotidiens de l'exercice de la démocratie, et d'en rencontrer les acteurs, élus et non élus. Ces journées de la démocratie seraient l'occasion d'ouvrir au public tous les lieux concourant au bon fonctionnement de la démocratie. Seraient ainsi concernés : les mairies, les hôtels de départements et de régions, les assemblées, les ministères, les tribunaux, les services en charge de l'ordre public et les forces armées, etc.

4. CHANGER LES RÈGLES DE CANDIDATURE À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Une très grande majorité de nos concitoyens considèrent, à juste titre, que les règles permettant de se présenter à l'élection présidentielle sont trop contraignantes et que, par ailleurs, certaines dispositions viennent favoriser le sortant ou les candidats du système. Cette réalité vient encore dégrader le lien de confiance entre les électeurs et le premier élu de la Nation.

Plusieurs mesures simples permettraient de rectifier le tir et de s'inscrire dans la modernité de notre époque :

- Permettre à un citoyen qui a obtenu le parrainage d'un million de Français par pétition (sur un site sécurisé via France Connect) de se présenter à l'élection présidentielle. Ce chiffre d'un million n'est pas le fruit du hasard. En effet, lorsque 500 maires accordent leur parrainage à un candidat, ils représentent en moyenne un peu plus de 900 000 Français.
- Revenir sur les dispositions qui ont mis un terme à l'anonymat des parrainages des candidats à l'élection présidentielle par les maires et les grands électeurs maires. Leur anonymat doit être garanti afin qu'ils puissent exercer leur choix sans crainte d'aucune représailles et que notre vie démocratique ne soit entachée de toutes ces suspicions de manipulations.
- Enfin, les règles de financement de la vie publique mériteraient d'être remise à plat. En particulier dans le cas du scrutin présidentiel car là encore, tout semble fait pour favoriser les grands partis et le Président sortant. Le débat démocratique n'a pas de prix mais il a un coût et il convient de l'assumer.

***

V. REFONDER LE PACTE REPUBLICAIN

Les valeurs de la République ne souffrent pas de leur inadaptation, elles souffrent de ne pas être appliquées. Il n'y a pas plus moderne que les idées de Liberté, d'Égalité, de Fraternité, de Justice et de Laïcité. Simplement, les citoyens, qui ne voient pas ces promesses s'appliquer, en viennent à ne plus faire confiance, ni à ces valeurs, ni à la République, ni à ses représentants. C'est donc à une œuvre de revivification de la démocratie qu'il faut s'attacher pour recréer la confiance indispensable afin que la nation, réconciliée avec elle-même, puisse fonctionner de façon apaisée. Et pour que la République régénérée permette de retrouver l'efficacité collective nécessaire aux grandes entreprises, et à chacun de réaliser son destin individuel et de s'épanouir.

En ce sens, la confiance ne se décrète pas, elle se conquiert jour après jour, par des actions concrètes et des engagements tenus. Il s'y ajoute, parce que la population française dispose désormais d'un haut niveau d'éducation et d'information, la nécessité de faire participer activement les citoyens aux décisions publiques.

Le « bouquet » de propositions, de différentes natures, élaboré par Synopia vise à restaurer la confiance et à approfondir la démocratie.

Propositions à débattre :

1. CRÉER UNE FONDATION POUR L'ÉVALUATION DURABLE DE L'ACTION POLITIQUE

Il s'agit d'éviter l'actuel dévoiement des règles du jeu politique et les surenchères électorales qui transforment le débat démocratique en un théâtre d'ombres, peuplé de bateleurs et de démagogues, déformant les réalités, proférant des contrevérités et utilisant des peurs irrationnelles. Nous proposons de créer un organe capable de donner les clés objectives du débat, sur le modèle de ce que fait, pour des débats circonstanciés, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

Cet organe pourrait se nommer « Fondation pour l'évaluation durable de l'action politique » (FEDAP). Composée de professionnels de l'audit (tous issus de sociétés françaises et de la fonction publique), 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 (l'Indice de développement humain, par exemple).
- Évaluer le programme de chaque candidat. Par la suite, le travail de la FEDAP pourrait s'étendre à d'autres périmètres tels que les régions et les collectivités territoriales.
- 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. <u>Période législative</u> :

- 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 FEDAP.

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

2. ACCROITRE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ASSEMBLÉES ÉLUES

Les citoyens se reconnaissent trop peu dans les élus qui les représentent, ni à l'Assemblée nationale, censée pourtant être l'expression de la « représentation nationale », ni au Sénat, et encore moins au CESE (pourtant 3ème Chambre de la République) et dans les CESER.

Certaines réformes pourraient être mises en œuvre pour corriger ce défaut de légitimité.

- Il pourrait être envisagé une dose de proportionnelle (15 % des députés, par exemple), afin que tous les courants de pensée soient représentés à l'Assemblée.
- Il devrait être exigé des candidats aux fonctions de député ou de sénateur (ou même de Président), d'avoir exercé des mandats électifs locaux, tels que maires ou conseiller départemental ou régional.
- Afin d'éviter le risque de surreprésentation des fonctionnaires à l'Assemblée nationale, ces derniers devraient avoir à choisir, six mois après leur première élection, entre leur statut de fonctionnaire et leur mandat électif.
- Réciproquement, il conviendrait de favoriser, par une garantie de retour à l'emploi, l'accès des salariés du secteur privé aux fonctions électives, dans les premières années de leur vie politique. Quelques entreprises en avance sur leur temps ont établi des règles internes favorisant l'accès aux mandats électoraux pour leurs salariés (par exemple Michelin). Il conviendrait de tirer les leçons de ces bonnes pratiques, et d'en généraliser l'usage par la loi.
- Il paraît nécessaire de revenir sur la fin du cumul des mandats. En effet, conjuguée à la vague dégagiste qui a chamboulé la composition de l'Assemblée nationale lors du scrutin de 2017, cette disposition n'a pas contribué à relever le niveau de la représentation nationale, ni à renforcer le lien de confiance et de connaissance entre élus et citoyens. C'était une fausse bonne idée, qui confirme qu'il faut toujours chercher à évaluer l'impact des décisions, en effectuant notamment de nombreuses simulations. Par ailleurs, il est souhaitable de rétablir cette connexion entre la vie au quotidien et la vie législative. Par conséquent, nous recommandons qu'un député ou un sénateur exerce un mandat local, exécutif ou non.
- Afin de favoriser la bonne maîtrise des fonctions d'élus nationaux, nous proposons que soit créé un Institut de formation des élus nationaux (IFEN).

***

VI. GARANTIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS LA « FABRICATION DES ÉLITES »

L'égalité des chances et l'ascenseur (ou l'escalier) social sont des valeurs clés de notre République, ils constituent même un des moteurs. Aujourd'hui, ce moteur est grippé, et nous assistons trop souvent à une reproduction des élites. S'est ainsi installée dans la société une dichotomie néfaste entre le peuple et les élites, qui accroit le sentiment d'injustice et d'inaccessibilité des plus hautes fonctions. Celles que l'on désigne comme les élites de la Nation sont accusées d'être déconnectées de la « vraie vie », des difficultés et des besoins réels des citoyens.

Défi n°1 : la formation des élites

L'une des causes de cet éloignement ou déconnection tient dans l'importance donnée aux diplômes au détriment de l'expérience et de la formation continue. Il est intéressant ici de se pencher sur la méthode de formation dans le monde militaire. Dans cette institution, il faut franchir des étapes, tout au long de sa carrière, et faire ses preuves à chacune d'elles. Il y a une culture du dialogue, de l'écoute, de l'évaluation, ce qui permet d'orienter au mieux les individus, en fonction de leurs capacités, talents et appétences, mais aussi en fonction des besoins de l'institution.

Dans la fonction publique, les jeunes diplômés des grandes écoles sont directement nommés à des postes à responsabilité, à 24 ou 25 ans. Ils n'ont pas le temps de gravir des échelons, d'apprendre par l'expérience. Or, l'un des éléments essentiels d'une bonne organisation, est de bien savoir utiliser les talents : il faut avoir la bonne personne pour le bon poste, au bon endroit et au bon moment.

Par ailleurs, les formations ne comprennent quasiment aucune matière sociale, anthropologique, philosophique, aucun enseignement de l'humain, de la gestion des émotions, de la prise en compte des perceptions. Les formations misent tout sur l'hyper-technicité au détriment de l'humain, ce qui contribue à la déconnection des élites d'une part, et à la difficulté des hautes administrations à faire face à l'incertitude et à l'imprévisibilité, qui sont deux caractéristiques intrinsèques de l'Homme.

Défi n°2 : se donner les moyens de construire des politiques publiques

La déconnection des élites s'explique par la logique de compétition et le « carriérisme » qui prédominent. Ici, l'exemple de l'institution militaire est intéressant : les militaires savent qu'ils font partie d'un tout, qu'ils sont les maillons d'une chaine qui les dépasse, mais que chaque maillon est essentiel. C'est une culture qui autonomise et responsabilise les personnes, et qui privilégie le travail d'équipe contre la tentation des surdoués qui courent chacun dans leur couloir. Aujourd'hui, plus que des diplômés brillants, ce sont des serviteurs de l'État qu'il faut former.

Tous les ingénieurs de production savent cela. Quand la décision est prise de monter un projet, que ce soit une nouvelle usine, une nouvelle ligne de produit, ou un nouveau processus de production, il faut au moins plusieurs mois, voire plusieurs années avant d'en maitriser la fabrication.

À une époque, la France pouvait compter sur ces savoir-faire publics, élaborés pour certains depuis plusieurs siècles. Le pouvoir politique disposait alors du savoir-faire technico-administratif capable de lancer des politiques publiques ambitieuses avec une bonne chance de succès. Depuis quelques décennies, l'idée s'est imposée, sous la pression des théories libérales, qu'il était inutile de maintenir à grands frais des bataillons d'ingénieurs et de techniciens publics.

Aujourd'hui, à l'exception du secteur de l'armement, la maitrise d'ouvrage publique a disparu. Il n'existe plus, aux côtés des ministres, d'expertise capable de préciser les commandes des responsables politiques, et de négocier avec les fournisseurs les prestations et les prix. Or, on n'achète pas une politique du logement, des transports, de la transition écologique, ou de la cybersécurité, comme on achète un kilo de sucre sur étagère.

Les décideurs politiques se sont ainsi, peu à peu, condamnés à l'impuissance. C'est vrai au niveau national, et ce l'est encore davantage au niveau local. On voit chaque jour des maires acheter des ronds-points, des parkings, des lotissements ou des centres commerciaux clés-en-mains, sans réflexion sur les conséquences en matière d'entretien, de desserte, de durabilité, de sécurisation de tels équipements.

Au niveau des États, le manque de maitrise d'ouvrage publique est une des causes méconnues de la détresse des démocraties européennes. Le scénario se répète à chaque élection. Faute de relais technico-administratifs, les responsables politiques sont incapables de traduire en actes visibles par leurs concitoyens les visions d'avenir qu'ils ont dessinées pendant la campagne électorale (et qui sont souvent pertinentes et séduisantes). La population en déduit de fait qu'ils sont, au mieux incompétents, au pire menteurs. Dans les deux cas, c'est catastrophique pour la démocratie. Ainsi délégitimée, elle devient peu à peu inutile aux yeux de beaucoup. Dès lors, le terrain est libre pour des expériences gouvernementales aventureuses.

À noter par ailleurs que cette carence devenue structurelle conduit l'État à faire appel à des cabinets de conseil et d'audit, pour la plupart anglo-saxons, ce qui n'est pas sans coûter très cher à nos finances publiques, et qui pose de nombre de problèmes, en particulier en terme éthiques, de confidentialité et de défense de notre souveraineté.

Les propositions à débattre :

Dans le pacte républicain figure la **promesse d'un égal accès aux responsabilités publiques**. La déclaration des droits de l'homme avait proclamé : « Tous les Citoyens étant égaux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Le programme du Conseil National de la Résistance d'alors a réaffirmé, dans les heures difficiles que vivait la France, la nécessité d'assurer « la possibilité effective pour tous les enfants français de bénéficier de l'instruction et d'accéder à la culture la plus développée, quelle que soit la situation de fortune de leurs parents, afin que les fonctions les plus hautes soient réellement accessibles à tous ceux qui auront les capacités requises pour les exercer, et que soit ainsi promue une élite véritable, non de naissance mais de mérite. ».

C'est à cette promesse républicaine qu'il faut s'attacher à répondre. Car force est de constater que depuis quelques décennies, la porte s'est fermée, et que les élites pratiquent plus volontiers l'entre-soi que l'ouverture à la méritocratie républicaine.

1. REVENIR AU PRINCIPE DU CONCOURS ANONYME POUR ENTRER DANS L'ADMINISTRATION

La seule façon d'assurer l'égalité des chances est de recruter les fonctionnaires par concours et d'éviter la constitution d'entités publiques (agences, instituts, commissariats, et autres AAI) dont les personnels et les dirigeants sont nommés par une autre procédure.

De même, et à l'instar de l'armée, il serait sain de revenir à une progression de carrière des fonctionnaires fondée sur les talents ou les mérites des intéressés, et non sur la faveur du Prince. Il faudrait ainsi éviter les recrutements parallèles, en cours de carrière, et scander, par des concours anonymes, chaque étape du parcours, par une sélection neutre et une formation adaptée. Dans le cas des militaires, il s'agit de l'École de Guerre (vers 30-35 ans), puis du CHEM – Centre des Hautes Études Militaires (vers 40-45 ans).

Pour répondre au risque d'un trop grand entre-soi, il pourrait être prévu d'ouvrir les jurys à des personnalités extérieures, universitaires, élus, cadres d'entreprise, associations d'usagers, syndicalistes, etc. Ces personnes, de bon niveau, et soigneusement choisies, auraient un mandat clair : repérer les individus bien structurés dans leurs raisonnements, bien au clair avec les valeurs de la République, ayant un regard objectif et critique sur leur propre parcours, et dotés d'une bonne capacité d'initiative et de créativité.

2. UNIFIER LES FONCTIONS PUBLIQUES ET FAIRE GÉRER TOUS LES FONCTIONNAIRES PAR L'ÉTAT

Le principe a été établi en 1982, lors de la première vague de décentralisation, de séparer en deux la fonction publique, en créant une fonction publique d'État (FPE), et une fonction publique territoriale (FPT). De plus, il a été acté que les cadres dirigeants de la FPT pourraient être recrutés et limogés *ad nutum* par les exécutifs élus de leur collectivité.

Ce principe a conduit à une inféodation des fonctionnaires locaux aux élus, à leur politisation fréquente, et à des pratiques condamnables de recrutement par affinité politique ou par népotisme. Sans pour autant que la qualité du service rendu aux citoyens n'en soit pour le moins améliorée.

Il faut donc revenir à des pratiques qui mettent un terme à ces dérives et réunifier les deux fonctions publiques, qui devraient être gérées par un organisme de gestion unique, et étatique. Cet organisme, naturellement, pourrait être décentralisé afin de se rapprocher des questions concrètes de gestion des ressources humaines. Mais les cadres supérieurs (quelques milliers au plus) devraient être gérés par une Direction des ressources humaines unique, et pouvoir évoluer dans l'ensemble de l'administration d'État ou des collectivités territoriales.

3. RÉTABLIR DES RÈGLES DE PROGRESSION DES CARRIÈRES QUI FAVORISENT LES TALENTS ET LES MÉRITES

La progression dans la fonction publique doit, au nom du même principe d'égalité devant les charges publiques, favoriser l'accès aux postes de cadres dirigeants à ceux qui en ont le plus les capacités, sans considérations parasites liées à une appartenance politique ou à des amitiés extérieures. Il serait donc sain de revenir à une progression de carrière des fonctionnaires fondée sur les talents ou les mérites des intéressés, et non sur la faveur du Prince. Il faudrait ainsi éviter les recrutements parallèles, en cours de carrière, et scander, par des concours anonymes, chaque étape du parcours, par une sélection neutre et une formation adaptée.

Notamment, il est déraisonnable que des jeunes gens de moins de 25 ans deviennent, sans aucune expérience, des cadres dirigeants de l'administration, ou des inspecteurs contrôlant les services publics. Une des solutions serait de supprimer le concours externe de l'ENA.

4. RÉFORMER LE PROCESSUS DE FORMATION DANS L'ADMINISTRATION

La formation est le parent pauvre de l'administration. Pourtant, il est capital de disposer d'une fonction publique agile et réactive, capable d'apporter au jour le jour des réponses adaptées aux problèmes qui surgissent chaque jour dans un monde de plus en plus complexe.

Il faut donc prévoir pour les cadres supérieurs une formation initiale et une formation continue qui leur permettent de tirer leurs équipes vers une performance accrue, et davantage au service des citoyens. Quelques formations pour cadres dirigeants (MBA) montrent pourtant la voie de ce qu'il faudrait faire : insister sur du travail en équipe projet ; améliorer les savoir-être ; réfléchir en situation à ses propres pratiques de management ; faire du media-training ; s'ouvrir aux problèmes contemporains ; apprendre à apprendre, apprendre à planifier, etc. Ces éléments sont à compléter, dans le cadre de la fonction publique, par un accent mis sur la capacité à travailler avec les citoyens (et non pas *sans*, ni *contre*).

Puis, par vagues successives, tous les fonctionnaires devraient bénéficier de formation correspondant à leur métier, aux évolutions que celui-ci connait, ainsi qu'à l'ouverture d'esprit nécessaire pour pouvoir, le cas échéant, évoluer vers d'autres fonctions.

***

CONCLUSION

ET L'EUROPE DANS TOUT ÇA ?

Améliorer notre droit, celui de tous les citoyens, Français et Européens, à être bien gouvernés : voilà bien l'objectif des propositions formulées dans ce rapport par Synopia. Si elles concernent ici le territoire français, la dimension européenne n'est bien sûr pas absente de nos réflexions. Au contraire.

Les constats que nous faisons – déficit de confiance dans nos institutions ; manque d'efficacité de l'action publique ; besoin de rééquilibrage des pouvoirs et des compétences – concernent aussi bien la gouvernance française qu'européenne. Si l'Union européenne a prouvé sa résilience et sa robustesse en survivant coup sur coup à une grave crise économique et financière, une crise migratoire sans précédent, au départ d'un de ses États membres les plus puissants, et à une crise sanitaire historique, chacun retient son souffle en se demandant : « combien de temps encore résistera-t-elle ? ».

À chaque nouvelle crise, les institutions européennes s'affaiblissent et perdent en crédibilité. Pour beaucoup d'Européens, elles « sauvent les meubles », tout juste, mais ne parviennent pas à anticiper et à protéger suffisamment les États et leurs peuples des menaces et des défis qui les guettent. Pour certains, elles sont encore trop timorées et pas assez ambitieuses ; quand pour d'autres, elles s'invitent dans des débats et des champs de compétence qu'elles devraient laisser aux États.

Ce qui est certain – et c'est la conviction de Synopia – c'est que l'Union européenne constitue l'unique rempart crédible et utile dont les États européens disposent face à une concurrence économique mondiale qui s'amplifie, et des enjeux inédits qui font fi des frontières, comme le réchauffement climatique bien sûr, mais aussi l'influence grandissante des géants du numérique et des grandes industries étrangères.

Mais pour être un vecteur de puissance et de prospérité, pour continuer à protéger les valeurs qui sont les nôtres (l'attachement aux libertés individuelles, à l'état de droit, à la démocratie, à la solidarité) ainsi que nos modèles économiques et sociaux, l'Union européenne doit évoluer. Car le *statu quo* ne sera plus tenable très longtemps.

Mais comment faire ? Dans ce rapport, Synopia propose d'engager la réforme de la puissance publique française en créant un Conseil National de la Reconstruction (CNR), chargé de définir la raison d'être et de faire des institutions, des services publics, de l'État. Ce travail à la fois introspectif (qui sommes-nous ?) et prospectif (pourquoi sommes-nous ensemble ?) mériterait d'être conduit également au niveau européen. D'un CNR, nous proposons l'organisation d'un CER : un Conseil Européen de la Reconstruction.

Proposition : créer un Conseil Européen de la Reconstruction

Composé de représentants de chacune des institutions européennes, des Parlements nationaux, ainsi que des organisations syndicales et professionnelles, le CER aurait pour objectif de proposer un nouveau traité (le dernier ayant été signé il y a presque 15 ans). Mais pour y parvenir, les membres devront d'abord mener une réflexion sur les objectifs et les finalités du projet européen dans les 10, 15, 20 prochaines années, ainsi qu'identifier les réformes institutionnelles nécessaires pour que la future UE soit capable de réaliser les objectifs fixés.

Lorsqu'il est question d'un nouveau traité, de nombreuses voix s'élèvent pour dire qu'il s'agit d'une mission impossible, que jamais plus les 27 États membres ne parviendront à un consensus sur un texte commun. Si cette inquiétude a longtemps été fondée, nous sommes certains qu'elle pourrait aujourd'hui être dépassée, pour au moins 3 raisons :

- Tout d'abord, depuis la crise sanitaire, les États semblent avoir pris conscience de l'urgence de renforcer la solidarité européenne dans des domaines stratégiques comme le numérique, l'industrie, et même la défense.
- Ensuite, la réorganisation du monde autour de grandes puissances – comme les États-Unis qui mettent chaque jour en pratique leur slogan « America first », ou des puissances autoritaires comme la Chine, la Russie ou encore la Turquie qui ne cachent pas leur volonté de peser davantage dans les affaires du monde – a remis sur le devant de la scène le concept de Puissance européenne qui restait jusqu'à il y a peu encore, tabou.
- Enfin, puisqu'aucune grande avancée européenne ne peut se faire sans être co-impulsée par la France et l'Allemagne, et que nos voisins étaient jusqu'à présent réticents, voire opposés, à toute modification des traités, la perspective d'un accord sur un nouveau texte était chimérique. Mais aujourd'hui, la nouvelle coalition allemande s'éloigne du *statu quo* défendu par l'ancienne Chancelière, et introduit à nouveau l'idée d'un État fédéral européen.

L'Union européenne n'a pas dit son dernier mot. Mais encore faut-il que les États adoptent la bonne méthode. Sinon, ils courent le risque de voir tout nouveau projet rejeté par les citoyens européens, dont le souvenir de l'adoption du traité de Lisbonne, après avoir pourtant été refusé par les Français et les Hollandais en 2005, reste vif et amer. La méthode du Conseil Européen de la Reconstruction que nous proposons ici nous apparait comme étant la seule capable, à la fois de poser les bonnes questions et d'identifier des objectifs réalistes et partagés, et de susciter l'adhésion et le consentement des États et des citoyens.

Réformer la puissance publique européenne, l'adapter aux besoins et aux défis actuels et à venir, n'est plus une option. Nous avons un devoir moral envers les générations futures : celui de préserver et de renforcer le cadre d'intégration solidaire que nous ont légué nos parents et nos grands-parents. Alors soyons collectivement à la hauteur de la tâche, et donnons-nous enfin les moyens de faire du rêve européen une nouvelle réalité durable.

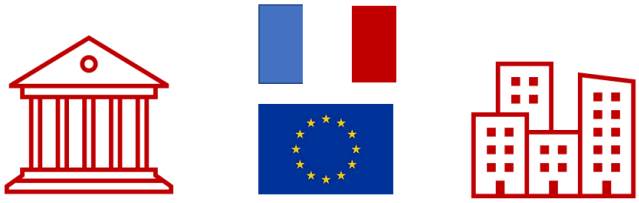
Dr. Joséphine Staron
Directrice des études et des relations internationales de Synopia

***

SYNOPIA
le laboratoire des gouvernances

NOTRE RAISON D'ÊTRE

LA TRANSFORMATION DES
GOUVERNANCES



PUBLIQUES PRIVÉES

INFLUENCER PAR LES IDÉES

&

TRANSFORMER PAR LES PROJETS ET LES ACTIONS

Retrouver Synopia sur sa chaîne YouTube

Directeur de la publication : **Alexandre Malafaye**
Comité éditorial : **Jean-Claude Mailly, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron**

Synopia - 20, rue Georges Bizet F-75116 Paris - mail : synopia@synopia.fr - www.synopia.fr
Association reconnue d'intérêt général n° W 751214612 - Siret n° 751 931 023 00020 - code APE : 9499Z