

POUR UNE NOUVELLE [GÉOGRAPHIE] POLITIQUE

**Les talents des Français
et les atouts de nos territoires
seront les moteurs
d'une nouvelle prospérité de la France**



AVANT-PROPOS

Ce document va bien au-delà d'un simple programme, il est à la fois le reflet d'une vision de la France¹, nourri de quelques exemples concrets, et un appel à ce que nos vrais atouts – les talents des Français, les valeurs de la France et la diversité de nos territoires – soient au cœur d'un nouvel enthousiasme politique.

Il propose une nouvelle géographie des pouvoirs et des espaces d'initiatives pour redonner un sens et un élan à l'action publique.

Jean-Christophe FROMANTIN

A l'occasion de la 1^{ère} convention nationale
de 577 POUR LA FRANCE,
Paris, le 28 janvier 2017

1. Le programme et les propositions de 577 POUR LA FRANCE pour redresser la France sont développés et régulièrement mis à jour sur le site 577.fr

SOMMAIRE

1. Proposer une nouvelle politique là où prospère la confiance **(page 7)**
2. Restaurer le principe de subsidiarité et faire du citoyen un acteur engagé **(page 9)**
3. Redonner l'initiative aux territoires et aux Français **(page 11)**
4. Réformer l'architecture territoriale pour rendre plus efficaces nos politiques publiques **(page 13)**
5. Bâtir une nouvelle politique d'aménagement des territoires et relancer les investissements publics **(page 19)**
6. Développer une nouvelle [géographie] des pouvoirs pour optimiser les politiques publiques **(page 25)**
7. Proposer de nouvelles institutions adaptées aux enjeux du monde moderne **(page 35)**
8. Développer une nouvelle démocratie qui mobilise les talents dont la France a besoin **(page 43)**

1. PROPOSER UNE NOUVELLE POLITIQUE LÀ OÙ PROSPÈRE LA CONFIANCE

La politique est d'abord une affaire de confiance et un renouveau politique ne sera possible que s'il se construit à partir de ce qu'il reste de confiance dans notre société. Car la confiance est le seul moteur qui donne à un projet son élan, son audace et sa puissance. Or force est de constater que la confiance n'est plus l'affaire des élites, ni des instances nationales, ni des acteurs politiques traditionnels. La fonction présidentielle est celle qui génère le plus de défiance.

Nous reconstruirons un projet politique avec ceux en qui les Français font encore confiance.

Les acteurs de proximité sont les vecteurs de confiance dont nous avons besoin. Ils sont entrepreneurs, élus locaux, responsables associatifs ou simples français engagés pour le bien commun. Grâce à leur engagement territorial, à la diversité de leurs talents et par leur mobilisation, nous bâtissons une nouvelle société basée sur la confiance, sur la responsabilité et sur l'initiative.

“ Nos territoires sont nos espaces de projet ”

Nous sommes fiers du bout de France auquel nous appartenons. Ce sentiment d'appartenance est un formidable moteur d'initiative et de solidarité pour faire vivre et rayonner le territoire où nous vivons. Ce sera grâce à tous nos territoires, par la diversité de leurs atouts, que nous ouvrirons une nouvelle perspective de développement pour la France.

Bâtir un projet politique avec les « acteurs de confiance » depuis des « territoires de projet » constitue un socle de notre engagement.

2. RESTAURER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET FAIRE DU CITOYEN UN ACTEUR ENGAGÉ

“ La logique de la subsidiarité implique une société civique davantage qu’une simple société civile ”

Les différents corps sociaux sont des acteurs à part entière, tout aussi légitimes à contribuer à l’intérêt général que l’administration étatique.

Elle permet de restaurer une « citoyenneté d’un autre ordre dont nous avons perdu l’habitude »¹, qui double la « citoyenneté de participation » d’une « citoyenneté d’action ». La première restreint le citoyen au rôle d’électeur et de contribuable ce qui favorise peu la cohésion sociale ; la seconde, en permettant d’impliquer directement le citoyen dans la concrétisation de l’intérêt général, fait de la solidarité non une affaire d’Etat, mais une question politique, c’est-à-dire l’affaire de tous. Dans l’esprit de la subsidiarité, la personne est centrale et se réalise réellement

1. Chantal Delsol

et pleinement dans son existence au sein de et pour la collectivité.

Elle reconnaît le rôle, la pertinence et l'efficacité des « groupes sociaux », des « corps intermédiaires », des « communautés » naturelles ou sociales dont l'autonomie doit être préservée. Dans le contexte actuel de face à face entre l'individu, *solidaire solitaire*, et l'Etat, *omniprésent, impotent*, cette logique trouverait à s'appliquer en reconnaissant avec pertinence l'autonomie des échelons territoriaux et acteurs sociaux permettant au citoyen, personne humaine titulaire de ses droits et consciente de ses devoirs, d'exister collectivement et de se réaliser dans la concrétisation de l'intérêt commun.

Dans la France contemporaine les *cellules de base, les communautés de vie* ou *d'intérêts* de la communauté nationale sont : la commune pour la vie politique ; la famille pour la vie privée ; l'association pour la vie sociale ; l'entreprise pour la vie professionnelle.

Ils sont les premiers échelons dans lesquels le citoyen est reconnu comme acteur et peut contribuer à la réalisation de *l'intérêt commun*, syncrétisme du *bien commun* et de *l'intérêt général*. Il se distingue du premier parce qu'il n'est pas une finalité prédéfinie, naturelle ; du second, parce qu'il n'est pas le monopole du public, encore moins du national. *L'intérêt commun* est le produit à la fois d'une continuité historique et d'un choix collectif, il est choisi et consenti.

3. REDONNER L'INITIATIVE AUX TERRITOIRES ET AUX FRANÇAIS

La France doit impérativement retrouver des niveaux de croissance durable afin de restaurer les équilibres financiers et l'équité sociale. Or son organisation centralisée et sur-administrée – héritée de l'Ancien régime et renforcée par Napoléon puis la République – qui a été un atout indéniable pendant les années de révolution industrielle et de fordisme puis les Trente glorieuses – s'avère être un frein considérable à son adaptation à une économie qui repose aujourd'hui sur les mobilités, l'entrepreneuriat et à la génération continue de nouveaux modèles.

Là où nous aurions besoin de souplesse et de flexibilité pour adapter des règlements, des normes ou des projets aux réalités économiques et sociales locales, nous opposons la centralisation des décisions et la rigidité de nos systèmes. Là où nous aurions besoin de mieux coordonner les actions pour que, par exemple, la politique de formation soit en phase avec les projets des entreprises ou que les politiques sociales ou d'aménagement du territoire soient adaptées aux évolutions économiques, nous opposons un mille-feuille territorial fracturé et un Etat hyper-normatif.

Là où nous devrions ouvrir la société à la responsabilité et la prise de risque, nous engendrons la précaution, la complexité et la résignation.

L'effort de relance est d'ordre structurel et il n'est plus temps d'attendre des stimuli externes – baisses des taux d'intérêt, du prix du baril de pétrole ou reprise de la croissance mondiale – sur lesquels elle n'a d'ailleurs pas réussi à capitaliser ces dernières années.

Pour être structurelles, ces réformes doivent partir des territoires – là où les personnes résident, travaillent et se socialisent – et de leurs formidables atouts. Par leur dynamisme et leur diversité, les territoires sont la genèse de la richesse française. Ils possèdent l'ensemble des leviers en mesure de régénérer nos avantages comparatifs en termes de culture, d'environnement, de savoir-faire ou d'initiatives.

“ Nos territoires – grâce à leurs identités – sont le meilleur rempart contre les risques de standardisation liés à la mondialisation ”

Donner à la France un projet d'avenir présuppose que les Français se réapproprient leurs territoires pour en faire autant d'espaces de projet. Un territoire existe grâce au caractère immémorial de son histoire et de sa culture. Seuls les habitants d'un territoire peuvent décider de son existence.

C'est l'application concrète du principe de subsidiarité : donner la primauté à la personne humaine, à sa confiance et à sa responsabilité.

Aussi, devons-nous rapidement mettre en œuvre une vaste et profonde réforme de notre géographie territoriale et institutionnelle. C'est la réforme de base qui permettra ensuite de déployer efficacement l'ensemble des autres initiatives visant à promouvoir la croissance, à corriger les inégalités sociales et à restaurer le bien-être et la confiance des Français.

4. RÉFORMER L'ARCHITECTURE TERRITORIALE POUR RENDRE PLUS EFFICACES NOS POLITIQUES PUBLIQUES

Nous proposons de bâtir une nouvelle [géographie] politique avec des pôles territoriaux de développement économique autour de couples « métropoles/régions » et des pôles de proximité autour de couples « communes/intercommunalités »

“ Créer 8 Pôles territoriaux autour de métropoles connectées au monde ”

Pour être compétitive et distinctive une région doit avoir une taille critique pertinente. C'est la taille qui donne la souplesse et la flexibilité pour adapter règlements, normes et projets aux réalités économiques et sociales locales. C'est elle également qui permet d'améliorer le financement des entreprises, de déployer les efforts d'innovation, de redynamiser le secteur industriel et d'optimiser la formation. C'est elle enfin qui autorise la réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement issue des économies d'échelle.

Six critères pour faire des régions des territoires de projet :

1. Une population de 3 à 5 millions d'actifs et de 1,5 à 2,5 millions d'emplois dans le secteur marchand
2. Au moins 500 milliards d'euros de patrimoine financier
3. 20 à 30 milliards d'euros de création d'épargne annuelle
4. 150 000 à 200 000 PME, 500 à 600 ETI et 20 à 30 grandes entreprises
5. Un pôle financier composé d'intermédiaires financiers, de compétences autonomes d'ingénierie financière et de décision, et d'une bourse des valeurs régionale avec un minimum de 50 sociétés cotées
6. Une capacité d'émission obligataire pour les collectivités de 300 à 500 millions d'euros par opération

Le niveau territorial doit offrir des moyens éducatifs variés, une bonne cohésion sociale, un sentiment d'appartenance et un environnement artistique et culturel dynamique. Une région doit être capable de promouvoir des écosystèmes d'innovation pour construire le futur. C'est le niveau qui permet une mobilisation efficace de l'ensemble des interlocuteurs – responsables locaux, pôles de compétitivité, entreprises et financeurs – pour que la relation « attractivité-innovation-compétitivité » prenne toute sa mesure.

Une région doit être en mesure de développer un réseau infrarégional de transports rapides pour mettre chacun de ses habitants à moins d'1h30 d'une métropole et, vis-à-vis de l'extérieur, elle doit impérativement être positionnée dans l'hinterland d'un grand port maritime français.

La récente réforme des régions ne répond que très partiellement à ces impératifs : elle ne va pas dans le sens d'un rapprochement métropole/région pour optimiser les politiques industrielles ; elle n'enclenche aucune perspective d'aménagement du territoire ; elle ne répond pas à un objectif de taille critique, ni à un objectif d'optimisation des politiques publiques.

Notre proposition est de créer les 8 Pôles territoriaux – autour de Lille, Strasbourg, Rouen, Nantes, Clermont-Ferrand, Lyon, Bordeaux et

Marseille – qui seront les pivots de l'action territoriale.

Notre stratégie consiste à agréger autour des métropoles des territoires régionaux de taille suffisante pour que d'autres leviers comme les financements, la formation ou l'innovation puissent fonctionner de façon optimum. Ces métropoles doivent être reliées entre elles, connectées au reste du monde et communiquer le plus efficacement possible avec l'ensemble du territoire qu'elles desservent pour jouer pleinement leur rôle de « locomotive » territoriale.

Cette organisation territoriale correspond à une réalité française. Il n'est pas en France un seul territoire qui n'ait hérité d'atouts particuliers en termes de culture, de paysage, de savoir-faire ou de connaissance. En rapprochant la connaissance et la créativité de chaque territoire, on ouvre des perspectives d'évolution ou de reconversion pour l'ensemble des secteurs industriels, artisanaux ou agricoles, on stimule les circuits courts qui sont de véritables leviers d'apprentissage pour les secteurs productifs et on redéploie de la valeur ajoutée sur l'ensemble du pays.

Il est d'ailleurs remarquable de constater qu'un grand nombre d'organisations privées (centrales d'achat, directions régionales de grandes entreprises, réseaux de distribution etc.) ont adopté des modèles nationaux qui convergent autour de 8 à 12 grands territoires.

Le monde, tel qu'il se dessine, amène progressivement chaque entreprise à se positionner le plus efficacement possible dans des chaînes de valeurs. Les territoires de croissance *devront être de plus en plus connectés avec le monde.*

“ **Créer un réseau de villes moyennes pour restaurer partout en France des politiques de proximité** ”

Le degré de fragmentation des collectivités locales – la France regroupe près d'un tiers des communes de l'Union européenne – est

l'un des plus élevés de l'OCDE. Cette fragmentation réduit l'efficacité des politiques économiques et sociales qui ne peuvent être conduites à l'échelon des communes ni au niveau d'intercommunalités de 10 000 ou 20 000 habitants, trop petites pour assurer la mutualisation des services de proximité. Elle segmente les bassins d'emploi et le tissu industriel.

Un échelon intermédiaire entre la région et la métropole, d'une part, la commune ou leurs groupements, de l'autre, est nécessaire. Cet échelon intermédiaire sera dessiné autour des « bassins de vie vécus » des quelques 450 villes moyennes qui fédéreront les 36 681 communes en de puissants territoires intercommunaux. Il sera celui qui optimise l'accès aux équipements publics, les parcours scolaires, la gestion des mobilités, l'action sociale et les politiques de logement.

“ Chaque Français, quel que soit l'endroit où il habite, doit être à moins de 20 minutes d'une ville moyenne qui lui offrira les services de proximité de base dont il a besoin ”

Et dans un pays administré comme l'est la France, à la collectivité décentralisée doit correspondre à un échelon déconcentré de l'Etat et de la représentation nationale. En fusionnant le bassin de vie, la circonscription législative et l'arrondissement sous-préfectoral, le territoire intercommunal devient le point de rencontre des trois acteurs publics majeurs : l'élus local, le député et le représentant de l'Etat. Il permettra l'émergence d'une véritable démocratie locale.

La création des nouvelles régions-métropoles et des territoires intercommunaux entrainera la suppression des conseils départementaux. Elle appellera également la fusion progressive des services déconcentrés et décentralisés de l'Etat et des collectivités.

En passant de 3 000 intercommunalités, 100 départements et

13 régions à 8 régions et 450 territoires intercommunaux, cette transformation permettra de réaliser des économies budgétaires substantielles – de l'ordre de 50 milliards d'euros – dans les dépenses de fonctionnement des collectivités et les budgets alloués aux services déconcentrés de l'Etat.

Les territoires doivent être plus efficacement organisés pour synchroniser les politiques publiques qui concourent à une nouvelle dynamique de croissance : les actions de développement économique, les politiques d'aménagement du territoire, la formation, une part importante des politiques d'éducation, les politiques sociales et les dispositifs d'emploi. Cela permettrait une convergence et une cohérence des politiques publiques en fonction des orientations stratégiques du territoire et de ses atouts.

5. BÂTIR UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ET RELANCER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

L'axe central de cette politique d'aménagement sera la mobilité des personnes, des biens et des services qui contribuent dans des proportions décisives à la croissance, à la compétitivité et à l'attractivité des territoires : mettre les Français à 20 minutes des villes moyennes et à moins d'1h30 d'une métropole connectée au monde ; relier les villes moyennes et les métropoles entre elles ; finaliser le câblage en haut débit des territoires ; développer l'hinterland des grands ports maritimes français afin de connecter nos entreprises avec l'international ; développer de puissantes bases logistiques.



**Tirer parti de notre façade maritime
pour connecter nos entreprises de
production à l'international**



La situation de nos ports maritimes est un exemple saillant où l'absence d'une véritable réflexion d'aménagement du territoire a considérablement affaibli la position de la France sur le marché très dynamique du commerce mondial.

Si 90% des marchandises dans le monde sont transportées par voies maritimes et que celles-ci ont crû depuis 1990 1,7 fois plus rapidement que le PIB mondial, les parts de marché de la France se sont continuellement érodées pour arriver à une situation où 50% des marchandises transitant par la France ne passent plus par un port national alors que 72 % de nos échanges extérieurs s'effectuent par le mode maritime.

Et pourtant le potentiel est là. La France dispose du dixième plus long littoral du globe avec trois façades maritimes – au début du couloir Manche et Mer du Nord, en façade Atlantique avancée, au cœur du carrefour méditerranéen – ouvertes sur des passages les plus fréquentés au monde. Les enjeux économiques nationaux sont considérables : l'ensemble des activités maritimes françaises publiques et privées génère un chiffre d'affaires de 6,5 milliards d'euros et 442 000 emplois directs soit 4 fois le total des emplois dans l'aéronautique et l'espace.

Reconquérir nos parts de marché naturelles, c'est d'abord repenser l'organisation de nos régions – qu'elles soient maritimes ou terrestres – et donner aux ports le rôle d'architecte des solutions logistiques reliant les nœuds portuaires à leur hinterland.

Ainsi Le Havre pourrait devenir la porte d'entrée des marchandises qui alimentent la région francilienne et, au-delà, la fraction septentrionale du pays si le contournement de Paris était mieux assurée. Marseille pourrait alimenter toute la frange orientale si Lyon ne constituait plus un goulet d'étranglement. La Rochelle et Nantes/Saint-Nazaire pourraient rayonner jusqu'au Rhône si une ligne ferroviaire électrifiée permettait une connexion de bonne qualité.

Ces objectifs reposent sur la ré-industrialisation des territoires et singulièrement sur :

- La valorisation des dessertes ferroviaires portuaires pour favoriser le développement d'un mode de transport massif de marchandises alternatif à la route. En étant plus fiable et moins cher, le rail est

devenu en Allemagne le moyen de transport prépondérant pour des trajets de plus de 150 km.

- L'appariement du maritime et du réseau fluvial. Ce dernier représente 25% du réseau européen mais n'assure que 4% du transport de marchandises contre 12% en Allemagne et 14% en Belgique.
- Le développement de villages de fret qui, à l'instar des GVZ allemands, rassemblent transporteurs, logisticiens et industriels générateurs de trafic maritime. En optimisant le transbordement de conteneurs, l'entreposage de flux et les connexions intermodales, les villages de fret accélèrent les échanges et stimulent significativement l'activité économique dans leur zone d'implantation.

Ce n'est que dans un cadre de réflexion global d'aménagement des territoires que nos ports maritimes – désenclavés – retrouveront leurs rôles stratégiques et contribueront à restaurer la compétitivité de la France.

“ Relancer les investissements publics pour mettre la France au diapason du XXIème siècle ”

Depuis 2009, les investissements publics français baissent de 1,5% par an et cette tendance devrait continuer à se dégrader en raison des réductions prévues des dotations aux collectivités territoriales. Des mesures proactives sont nécessaires pour sortir l'économie de son état précaire d'équilibre investissement faible-croissance faible.

C'est en sortie de période de crise que l'investissement public a le plus fort effet d'entraînement sur l'économie.

Une étude du Fonds Monétaire International de mai 2015 montre que, dans les conditions économiques actuelles, des investissements

publics équivalant à 1% du PIB produisent une croissance de 2% la 1^{ère} année et de 2,5% à moyen terme. Cette croissance s'accompagne d'une réduction du taux de chômage de 0,5 point la 1^{ère} année et de 0,75 point à moyen terme.

L'effet multiplicateur de l'investissement public est par ailleurs d'autant plus important que celui-ci est financé par l'emprunt plutôt que par des ressources budgétaires. Enfin l'accroissement du montant de la dette nationale, consécutive à une augmentation des investissements publics utilisés à bon escient, n'altère pas le risque souverain du pays émetteur.

L'efficacité de la politique d'investissements publics est cruciale et la sélection, la mise en œuvre et le suivi des opportunités devront être conduites avec une grande rigueur pour assurer les retours attendus. Les investissements publics ne devront pas provoquer d'effet d'éviction des investissements privés.

Outre les actions du plan d'aménagement des territoires, la politique d'investissements portera sur des projets concourant à nourrir l'écosystème d'innovation, à réduire le fardeau énergétique, à augmenter la productivité et à valoriser les atouts culturels de la France.

L'Etat laissera aux régions la responsabilité du choix de la majorité des investissements ($\geq 75\%$ du total) pour assurer la prise en compte des réalités du terrain et l'implication des responsables locaux.

“ Le montant total du programme d'investissements que nous proposons sera de 3 à 4% du PIB – soit 70 à 90 milliards d'euros ”

Par comparaison, le plan Juncker prévoit un volume d'investissements de 315 milliards d'euros sur la période 2015-2017 soit 2% du PIB de l'Union européenne et le Programme d'Investissements d'Avenir, en

exécution depuis 2010 en France, porte sur une enveloppe globale de 47 milliards d'euros.

Compte tenu de l'état des finances publics du pays et pour optimiser le retour sur actifs, le programme d'investissements sera financé par un appel public à l'épargne comprenant une tranche en capital et des tranches obligataires. La tranche en capital permettra aux particuliers de s'approprier les actifs ainsi constitués et d'être pleinement associés à leur gestion et à leur rendement. L'ensemble de l'opération sera autofinancé et le rendement global des titres émis sera couvert par un fléchage des bénéfices générés.

6. DÉVELOPPER UNE NOUVELLE [GÉOGRAPHIE] DES POUVOIRS POUR OPTIMISER LES POLITIQUES PUBLIQUES

En matière d'innovation, l'histoire montre que les régions actuelles, bornées par le caractère national du service public de la recherche et des établissements publics qui y concourent, ont joué un rôle marginal dans le soutien de l'innovation et de ses procédures.



Faire des régions des moteurs de
l'innovation au service de leurs atouts



Or les régions sont, pour des raisons de proximité et au regard de leurs compétences dans le domaine du développement économique, capables de promouvoir l'innovation au service de l'essor d'une économie résidentielle construite sur des circuits courts. Elles sont les

mieux placées pour assurer la diffusion des processus d'innovation trop lourds et trop complexes pour être gérés au niveau national. Elles peuvent offrir des solutions pour améliorer l'ingénierie institutionnelle : coordination des acteurs locaux de la recherche et de l'enseignement supérieur.

“ Nous proposons de territorialiser la politique de retour à l'emploi ”

L'animation des politiques d'emploi au niveau des régions est essentielle pour assurer à la fois une appréciation plus fine des besoins des entreprises et une meilleure coordination des politiques publiques concernées : développement économique, éducation, formation professionnelle et traitement du chômage.

En France, 71% des emplois du secteur privé résident dans les 2,8 millions d'entreprises de moins de 5 000 salariés. Ces 2,8 millions de sociétés sont réparties sur l'ensemble des territoires.

Corrélativement, la compréhension de leurs besoins en temps réel est difficile, voire impossible avec l'organisation actuelle. Ainsi Pôle Emploi, qui ne dispose que d'outils nationaux placés sous la tutelle d'une direction centrale, n'a pas les moyens de connaître précisément le nombre d'emplois vacants dans les petites et moyennes entreprises et doit compter sur des sondages dont les taux de réponses sont souvent insuffisants. Seuls des outils d'analyse locale permettent d'entendre les « signaux faibles » en temps réel. De plus chaque territoire a ses propres spécificités d'emploi – sociodémographiques, spatiales, productives ou résidentielles – qui ne peuvent s'accommoder d'un calibrage unique.

Ainsi il conviendra de transférer les Pôles Emploi au niveau des nouveaux pôles territoriaux, d'externaliser en délégation de service public l'accompagnement des demandeurs d'emploi et d'inciter le regroupement des missions locales, des maisons de l'emploi et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, afin de simplifier le service rendu aux actifs et aux entreprises.

Les politiques sociales gagneraient à être déclinées au niveau régional.

La suppression des conseils départementaux doit s'accompagner d'une recentralisation des pôles Social, de Santé et de l'Education au niveau des régions. Cette nouvelle redistribution permettra de mettre en cohérence la carte des emprises de l'administration nationale avec celle des territoires.

Avec des dépenses sociales dépassant les 700 milliards d'euros, la France est le pays qui redistribue le plus en Europe. Elle se situe à 7,8 points de PIB au-dessus de la moyenne européenne. Ce niveau de dépenses sociales conjugué à un ratio impôts/PIB très élevé (le deuxième en Europe) entraîne une charge insoutenable pour les finances publiques.

Paradoxalement ces prélèvements et cette redistribution massifs ne permettent pas une meilleure correction des inégalités et participent à la création d'effets d'aubaine socialement injustes. Les nombreux vecteurs de redistribution produisent un système complexe, opaque et incohérent. En termes d'efficacité correctrice des inégalités, la France se situe à l'avant dernier rang des pays européens. Selon une étude récente du FMI, l'équivalent de 3,5 points de PIB de dépenses sociales n'ont aucun effet correctif : c'est 70 milliards d'euros qui disparaissent en allocations injustifiées et en effets d'aubaine.

Enfin les politiques de redistribution verticale (entre ménages de revenus différents) ont produit ces dernières années des effets dont il conviendrait de revoir la pertinence. Ainsi, 48% des dépenses sociales et d'éducation ont été alloués aux seniors (65 ans et plus) alors qu'ils ne représentent que 17% de la population. Cette dissymétrie se fait au détriment des familles actives et des jeunes, et nourrit les tensions intergénérationnelles (cf. la Réforme de la politique familiale et de la santé, et le Plan pour la Jeunesse).

Il convient donc de mettre fin au maquis des systèmes d'aides sociales, d'instaurer un mécanisme équitable et lisible de redistribution, d'éliminer les effets d'aubaine et de ramener les montants alloués à un niveau socialement acceptable pour la communauté nationale.

Quatre pistes devront être étudiées pour améliorer l'efficacité des systèmes redistributifs tout en réduisant la charge sociale nationale :

a. Remplacer les différents minima sociaux actuels par une seule prestation. Ces minima sociaux concernent 4,1 millions de personnes pour un coût total d'environ 23 milliards d'euros.

b. Fusionner la nouvelle prestation avec les aides personnelles au logement (APL, ALS et ALF) dont l'articulation avec les minima sociaux est très complexe à gérer et présente le risque de décourager les sorties du chômage.

c. Inclure les tarifs sociaux (hors services de santé) dans la nouvelle prestation. La prestation unique couvrirait ainsi, à travers la prise en compte des différences de revenus, les inégalités face au coût de l'électricité et du gaz, des crèches municipales, des transports urbains etc.

d. Mettre fin aux multiples niches fiscales jugées inefficaces et dont le coût total est, selon un rapport de l'IGF, de 40 milliards d'euros par an.

“ Le « bouclier social » que nous proposons variera en fonction des revenus d'activité, du territoire d'appartenance, du niveau de formation et de la situation familiale ”

Il s'ajouterait aux prestations contributives comme l'assurance chômage et les retraites. Les dépenses de santé et du handicap, qui ne dépendent pas des ressources financières des personnes concernées, seraient exclues de la prestation universelle et nécessiteront des dispositions spécifiques. Enfin une vision unifiée de la protection sociale permettrait d'en réduire les coûts de gestion.

En matière de politique de la Santé la réforme territoriale permettra de rationaliser le réseau des CPAM et de rapprocher ce réseau de celui des ARS au niveau régional.

La séparation de la gouvernance des soins de ville, conduite par les 102 caisses d'assurance maladie (CPAM) de celle des soins hospitaliers, prérogatives des agences régionales de santé (ARS), n'est plus justifiée dans la mesure où leurs missions et leurs objectifs sont très proches. Ainsi, l'accompagnement et l'évaluation des professionnels de santé, les politiques publiques de prévention, le contrôle de la réglementation et de la qualité des soins, et la maîtrise des dépenses de santé sont des missions que l'on retrouve en commun auprès des deux institutions.

“ Une plus grande autonomie locale de l'Education est nécessaire pour adapter l'école à la diversité des situations et des attentes ”

En matière d'éducation, nous proposons une réforme en profondeur du déploiement des politiques éducatives qui reposera sur une simplification des structures et une plus grande autonomie dévolue à l'échelon local. L'une des conséquences de cette réforme sera, en cohérence avec la réforme des territoires, la concentration des 30 académies et des 97 directions académiques en 8 « académies régionales ».

“ Financer le développement des territoires et créer des pôles de financement dans chaque région pour drainer l'épargne vers les PME et les ETI ”

L'épargne des Français représente une manne financière considérable qui échappe en grande partie au développement des PME et des ETI. Cette épargne disponible est un formidable atout qu'il faut mettre au service de l'investissement productif vecteur de compétitivité et d'emploi.

Contrairement aux grandes entreprises qui disposent de plus de latitude dans leurs modalités de financement, les PME et les ETI n'ont quasiment pas d'accès aux marchés des capitaux (le financement par augmentation de capital n'est utilisé que par 7% d'entre elles, et dans une proportion encore beaucoup plus faible par offre au public) et sont donc très dépendantes des crédits bancaires dont les coûts, aujourd'hui historiquement bas, sont appelés à se renchérir dans les prochaines années avec l'arrivée de nouvelles règles prudentielles et la reprise de la demande.

Dans la même veine, les rythmes particuliers de croissance et de financement des PME/ETI – faits de discontinuités, de successions de générations et de transmissions – requièrent une base financière de fonds propres et d'autofinancement solide, stable et durable.

Pour affronter ces défis, la création de « pôles de financement » régionaux permettra de consolider les fonds propres et quasi-fonds propres des émetteurs, d'améliorer la liquidité des échanges, d'allonger la maturité des financements et de promouvoir les boucles locales épargne-investissement.

Ces pôles de financement seront structurés autour d'un écosystème régional dynamique et innovant composé de pépinières d'entreprises et d'incubateurs régionaux, d'un réseau d'investisseurs, de moyens d'analyse et de structuration financière des établissements financiers locaux pour assurer une information et une ingénierie financières de qualité, de plateformes de *crowdfunding* pour soutenir les projets ponctuels et de bourses régionales dont le rôle sera de susciter un flux d'introductions à la cotation des sociétés régionales et de promouvoir les titres des sociétés déjà cotées.

Les pôles de financement viendront renforcer l'évolution de la compétence des régions (collectivités et CCI) en matière de développement économique.

“ Créer un salaire minimum régionalisé pour accompagner le développement de tous les territoires ”

L'instauration en 1970 du salaire minimum de croissance national a mis fin au système de salaire minimum différencié selon 20 zones de salariés en France. Pourtant le SMIC national ne prend pas en compte les réalités de la proximité (particulièrement pour le coût du logement) et donc les différences de niveau de vie entre les régions qui peuvent dépasser les 20%. Ainsi le SMIC national présente deux travers :

- Il augmente relativement les coûts salariaux des entreprises situées dans des régions à faible niveau de vie ;
- Il réduit le pouvoir d'achat des salariés travaillant dans des régions à niveau de vie élevé.

Il s'agit donc de créer un SMIC différencié par région afin de réduire les coûts des sociétés implantées dans des régions défavorisées tout en maintenant le pouvoir d'achat local des salariés et de s'adapter à la diversité des territoires français.

Deux méthodes sont possibles ; il faut les combiner :

- Une première variante pourrait être d'autoriser le calcul de l'indice par branche en maintenant l'indice régional comme base minimum. L'avantage est de tenir compte des situations compétitives de chaque branche sans affecter un pouvoir d'achat minimum. Le risque est de pénaliser les branches les moins compétitives et/ou les moins rentables situées dans des régions à niveau de vie élevé avec pour conséquence (bonne ou mauvaise) une redistribution de la localisation des entreprises
- Une seconde variante pourrait être de prendre en compte le taux de croissance régional dans l'évolution de l'indice. En d'autres termes, plus une région est performante (plus les salariés travaillent), plus le niveau de vie augmente – et inversement. Cependant pour éviter des effets pervers, il faudrait que le taux de croissance régional soit corrélé avec l'augmentation de la productivité des entreprises

locales. Aussi, le risque est, qu'à terme pour une région donnée, le niveau du SMIC ne reflète plus le niveau de vie local.

“ Partir à la reconquête de notre ruralité et de notre agriculture ”

Notre agriculture souffre. Si la balance commerciale est encore excédentaire de 9,2 milliards d'euros, les parts de marché au niveau mondial sont passées de 8,3% en 2000 à 5% en 2014. De même si en 2000 la France était encore le 3^{ème} exportateur mondial, elle est aujourd'hui le 6^{ème}. Sur les 400 000 fermes que comptent la France, 20 000 risquent de disparaître dans les prochaines années faute d'une rentabilité suffisante.

Le monde agricole est particulièrement exposé à la mondialisation des échanges et à la financiarisation des marchés, et il serait vain de croire que seules des mesures françaises puissent restaurer notre compétitivité. Néanmoins, un certain nombre de projets nationaux pourraient être mis en œuvre si l'agriculture était mieux intégrée à une réflexion globale d'aménagement des territoires :

- Contrairement à ses voisins européens, la France a pris le parti de conserver un nombre important d'exploitations de tailles moyenne et petite, peu capitalisées, qui n'ont pas les masses critiques pour pouvoir être concurrentielles. Il faut au contraire favoriser les projets dynamiques, soutenus par des objectifs de développement crédibles et ayant ainsi accès à des ressources financières qui leur permettent d'innover et d'assurer leur rentabilité et leur pérennité.
- Un nombre important de jeunes français sont attirés par nos campagnes tant sur un plan personnel que professionnel. C'est un choix qu'il faut encourager et qui contribuera à l'émergence de projets nouveaux. Il reposera sur le développement de l'attractivité de nos territoires ruraux que cela soit dans leur dimension résidentielle (contenir par exemple la désertification des commerces et services de proximité), sociale (favoriser la mobilité des personnes et l'accès aux services publics et de santé)

ou entrepreneuriale.

- Le numérique joue un rôle de plus en plus important dans la gestion des exploitations agricoles. Il augmente significativement la précision de la production végétale (GPS, tableaux de bord embarqués) et autorise le pilotage fin des troupeaux (robotisation). Permettre aux exploitants agricoles de s'équiper en technologie de pointe en leur donnant accès aux infrastructures numériques, c'est contribuer à l'amélioration de leurs conditions de travail et à la rentabilité de leurs exploitations
- Notre agriculture souffre de la multiplicité des normes qui encadrent la vie des exploitations. La majorité de ces normes est décidée au niveau européen mais le niveau national – qui a la charge de l'application des textes communautaires – en est aussi responsable par la sur-transposition et l'interprétation souvent très restrictive des directives européennes (multiplication des zonages environnementaux, faiblesse des études d'impact économique, absence de démarches expérimentales etc.). A l'instar de nos voisins européens, la rationalisation du cadre normatif passera par une réduction quantitative des normes mais également une évaluation qualitative de celles-ci dans le cadre d'un plan d'aménagement des territoires ruraux.

“ L’ambition rurale de notre pays va bien au-delà de la filière agricole, elle participe directement à la promotion de nos filières industrielles et plus généralement à la vitalité de nos cultures et des avantages comparatifs qui fondent l’attractivité de la France ”

7. PROPOSER DE NOUVELLES INSTITUTIONS ADAPTÉES AUX ENJEUX DU MONDE MODERNE

Notre organisation institutionnelle présente le triple inconvénient d’être à la fois trop complexe, trop dépendante et de plus en plus illisible. Si elle a un temps été adaptée aux besoins de la France, aujourd’hui elle ne l’est plus.

“ Nous proposons de transformer le Sénat en Assemblée des Territoires ”

Les territoires seront représentés par une « chambre territoriale » – l’Assemblée des Territoires – et par une « chambre politique » – l’Assemblée nationale.

L’Assemblée des Territoires sera composée des présidents des 450 intercommunalités et des 8 régions.

Elle statuera en première lecture sur tous les projets et propositions de loi relatifs au déploiement des politiques publiques dans les territoires – les questions sociales, d'aménagement du territoire, de mobilité ou d'entreprise – et à la mise en cohérence des actions nationales.

Elle remplacera à la fois le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et les CESER.

L'Assemblée nationale, quant à elle, statue, en première et dernière lecture, sur les projets et propositions de lois relevant des missions régaliennes de l'Etat, des équilibres financiers du pays, des nécessaires régulations nationales, communautaires et internationales ainsi que de l'évaluation des politiques publiques.

Elle comptera 450 députés, élus comme aujourd'hui au scrutin uninominal à deux tours, sur la base des 450 circonscriptions délimitées selon les mêmes contours que les 450 intercommunalités et les 450 territoires préfectoraux.

Le député, le président de l'intercommunalité et le préfet deviendraient ensemble les pivots de l'action publique dans ses trois composantes : politique, administrative et législative.

“ La mise en cohérence des fonctions politiques, administratives et législatives sur le même périmètre territorial donnerait une meilleure lisibilité et une meilleure efficacité des actions respectives de chacun ”

Ce modèle de gouvernance permettra une bien meilleure cohérence entre le rôle de l'exécutif, celui du législateur et celui de l'élus territorial.

Au-delà de sa simplicité – 8 régions, 450 intercommunalités et 450

parlementaires –, cette réforme mère de la vie politique française aurait trois avantages majeurs.

1. Réduire substantiellement le nombre de collectivités et d'élus. De 36 000 communes, 3 000 intercommunalités, 100 départements et 13 Régions aujourd'hui, on passerait à 8 Régions et 450 intercommunalités. De près de 900 parlementaires, on passerait à 450. De 13 préfets de Région, 100 préfets de départements et 400 sous-préfets, soit au total plus de 500 représentants de l'État, on passerait également à 450. Enfin, en fusionnant les administrations de l'État et celles des collectivités locales, on gagnerait à terme plusieurs dizaines de milliers d'emplois publics.

2. Un autre avantage essentiel de cette réforme concerne les dépenses publiques. Au-delà des effets directs de la baisse du nombre de collectivités et d'élus, cette évolution entraînerait une diminution très significative des frais de structure que le système actuel génère. Car derrière la complexité du système français s'agrègent des frais considérables. Ce sont des immeubles, des véhicules, des déplacements, le recours à des prestataires et toutes sortes de dépenses qui se nourrissent de la complexité actuelle du système politique. On estime à terme à plus de 50 milliards par an les gains que l'on pourrait tirer de cette nouvelle organisation.

3. Le dernier avantage relève de l'optimisation des politiques publiques. Car la simplification entraîne inévitablement une nouvelle dynamique d'efficacité. Une efficacité à deux titres : au niveau de la conduite des politiques publiques grâce à des tailles critiques plus pertinentes, une rationalisation des procédures de décision, des échelles plus en phase avec les logiques de projets et une réduction très significative du nombre des décideurs ; et une efficacité en termes de démocratie, car la complexité croissante de notre organisation territoriale et institutionnelle éloigne de plus en plus les citoyens des décideurs politiques. Quand les électeurs ne sont plus en mesure de bien comprendre qui est responsable de quoi dans le système politique, il n'est pas étonnant qu'ils se désolidarisent de l'action publique. Dans la Région parisienne, par exemple, nous battons le triste record, probablement mondial, de l'empilement territorial, avec : la commune, l'établissement public territorial, le département, la métropole, la Région et les services de l'État. Comment être efficace dans un tel enchevêtrement des responsabilités ?

“ Il faut réformer le paritarisme en profondeur pour sortir d’une gestion corporatiste de notre économie ”

La gestion paritaire, qui s’est développée au sortir de la Seconde Guerre mondiale (création de la Sécurité sociale en 1945, de l’Agirc en 1947, de l’assurance chômage en 1958), est aujourd’hui à bout de souffle et présente des incongruités très dommageables au développement économique et social de la France :

- Un évident déficit de représentativité avec moins de 5% d’adhérents à un syndicat dans le privé et 15% dans le public, contre 80 % en Suède ou encore 25 % en Grande-Bretagne. La représentativité française devrait continuer à reculer compte tenu de la faiblesse du taux de syndicalisation des plus jeunes salariés (3% pour les moins de 30 ans dans le secteur privé). Essentiellement perçu comme protestataire, le syndicalisme français pêche en matière de services apportés à ses adhérents et donc d’attractivité auprès des salariés
- Des ressources déconnectées des cotisations des adhérents. La part des cotisations des adhérents, qui devraient garantir l’indépendance des syndicats, n’est que de 40% en moyenne pour les syndicats de salariés et de 32% pour les syndicats patronaux
- Des mécanismes de financement des organisations syndicales et professionnelles structurellement opaques. Outre les cotisations des adhérents, le financement des syndicats repose sur les organisations qu’ils contrôlent – Unedic, Agirc et Arrco, formation professionnelle etc.
- Un nombre considérable de mandataires – estimés à 200 000 – alors que la démocratie politique en compte 500 000
- Une gestion sclérosée et complexe qui, à travers les multiples caisses (assurance maladie, retraites, formation professionnelle), renchérit considérablement les coûts de gestion du système social français
- Un manque de contrôle puisque les organismes syndicaux échappent aux contraintes réglementaires imposées aux entreprises privées et à celles applicables aux entités publiques.

En dépit de ces anomalies, les partenaires sociaux jouissent de prérogatives de gestion sur plus de 6% du PIB national, essentiellement à travers le chômage, les retraites, la formation professionnelle, le logement et la santé au travail. De plus, ils interviennent dans les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce, les CCI, le CESE, les CESER et une multitude d'autres organismes (Direccte, IUT, rectorats d'académie etc.)

Sur le plan économique, les résultats, même s'ils ne sont entièrement attribuables à la gestion paritaire, sont peu flatteurs : un marché du travail sclérosé, une dette abyssale pour l'Unedic (30 milliards d'euros), des déficits techniques des régimes Agirc-Arrco etc.

Le paritarisme français est une exception européenne où, pour l'essentiel, la gestion de la protection sociale obligatoire est gérée par l'Etat.

Il est donc essentiel de mettre en œuvre rapidement une réforme du paritarisme en France dont les grands axes seront les suivants :

- Localiser la négociation sociale dans l'entreprise au plus près des réalités du terrain, permettre les candidatures libres à la représentation sociale et donner la possibilité de recourir au referendum d'entreprise
- Transférer à l'Etat ce qui relève de sa responsabilité, par exemple l'assurance chômage et les prestations familiales, et confier au marché ce qu'il pourra réaliser de manière plus efficace comme l'accompagnement des demandeurs d'emploi externalisé en délégation de service public, les protections sociales complémentaires, la formation ou le logement
- Contrôler le financement des organismes syndicaux en rendant obligatoire la présentation d'un budget annuel faisant apparaître clairement l'ensemble des recettes (cotisations adhérents, subventions, détachement des salariés) et des dépenses (et singulièrement du premier poste de dépenses que sont l'organisation de séminaires et les frais de déplacement)
- Mettre fin aux organisations paritaires inutiles comme le CESE et les CESER (cf. infra).



Construire une relation contractuelle, avec des objectifs à atteindre, entre les acteurs publics ”

Ouvrir la France par ses territoires nécessite de simplifier la fiscalité des collectivités et de l'aligner sur leurs nouvelles prérogatives.

La fiscalité actuelle est particulièrement complexe et illisible. Certains prélèvements comme les taxes foncières ; la taxe d'habitation ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; la cotisation foncière des entreprises sont assises sur des bases cadastrales obsolètes et inéquitables. Enfin le financement des collectivités est compliqué par le recours à une masse importante de financements croisés.

Dans la nouvelle configuration des territoires, il conviendra d'appuyer la fiscalité sur un contrat d'engagement pluriannuel entre le territoire intercommunal et la région, entre l'Etat et la région et entre l'Etat et l'intercommunalité. Ces contrats d'engagement permettront de fixer des objectifs de dépenses et d'investissements à budget contraint et d'en évaluer la mise en œuvre et les résultats. Ils tiendront compte des spécificités géographiques et démographiques ; ils permettront de garantir une cohérence nationale des engagements de chaque collectivité et permettront ainsi de réduire les transferts de péréquation ex-post et les financements croisés.

Les principes directeurs d'une telle réforme fiscale appuyée sur un contrat d'engagement pluriannuel sont les suivants :

- Rendre la fiscalité territoriale plus simple et plus lisible pour les assujettis
- Réduire les dépenses de l'Etat à mesure que les compétences sont prises en charge plus efficacement au niveau territorial
- Aligner la fiscalité sur les services rendus
- Créer des indicateurs spécifiques de dépenses par habitant pour assurer une juste répartition des dotations par territoires et entre les territoires

- Etablir des bases d'imposition reposant sur des valeurs de marché plutôt que sur des valeurs arbitraires
- Laisser à tous les échelons la possibilité de lever de la dette mais soumettre ceux-ci à la règle d'or d'équilibre budgétaire
- Financer les investissements par des dotations Etat/Europe, les excédents budgétaires de fonctionnement et la dette
- Encadrer les processus budgétaires et le niveau de prélèvement des échelons territoriaux pour éviter toute dérive
- Limiter les co-financements qui déresponsabilisent et éliminer les financements croisés.

“ Recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes et l'Europe sur un projet de défense ”

En droite ligne avec la réforme territoriale, la création de métropoles, la suppression des conseils généraux ou encore d'un nouveau mouvement de décentralisation, il est nécessaire de revoir en profondeur le rôle de l'Etat.

Toute démarche de rationalisation des collectivités locales, quelle qu'elle soit, devra en effet poser la question d'une mise en cohérence des services déconcentrés de l'Etat, au risque de générer des incohérences, et de nuire à la bonne mise en œuvre des politiques publiques au sein des territoires.

Il faut éviter les erreurs des récents efforts de décentralisation dans lesquels le gouvernement a explicitement dissocié réforme de l'Etat et réforme territoriale – or l'une ne peut pas aller sans l'autre. Ne faudrait-il pas regarder comment mieux répartir les responsabilités du prélèvement fiscal, de la sécurité, de l'éducation, de la formation professionnelle, du développement économique ou de la carte hospitalière ? Dans bien des cas, l'ampleur et la complexité de ces sujets ont aujourd'hui dépassé et épuisé les possibilités de conception et d'organisation d'un ministère. Seul le transfert de responsabilités et de moyens au niveau le plus

compétent pourra améliorer durablement ces situations. La réforme territoriale doit être l'opportunité de l'Etat à se transformer.

L'Etat exerce des missions de différente nature selon lesquelles la nécessité d'une action de la puissance publique est à nuancer :

- Les missions dites régaliennes qui visent à garantir la santé et la sécurité de ses citoyens. Il apparaît évident qu'un Etat souverain ne saurait abandonner ses prérogatives en matière de conception ou de définition du champ d'application de ses politiques régaliennes. S'agissant en revanche de leur mise en œuvre, la question d'un portage par d'autres acteurs publics doit être posée. Les missions de l'Etat : défense, justice, police, diplomatie.
- S'agissant des politiques publiques où l'Etat détient un rôle de réglementation, le degré d'intervention de la puissance publique convient d'être davantage nuancé : un Etat souverain se doit certes d'être garant de la définition des réglementations qu'il promeut (par ailleurs il convient de souligner que souvent cette autorité réglementaire répond elle-même à un impératif communautaire), mais la déclinaison et le contrôle du respect de ces réglementations doivent faire l'objet de délégations ou transferts de compétence (par exemple l'allocation des fonds européens)
- Pour ce qui relève enfin d'un rôle de définition ou d'accompagnement (par exemple, politique d'enseignement ou politique culturelle), le rôle centralisateur de l'Etat convient d'autant plus d'être remis en cause dans un contexte fort de montée en puissance des régions. En effet, il peut se concevoir que les régions deviennent souveraines en matière de définition de la politique culturelle du territoire dont elles ont la charge, l'Etat restant simplement garant d'une certaine égalité d'accès à l'offre ainsi proposée.

Un des enjeux essentiel pour la France sera de redonner une impulsion européenne avec l'Allemagne. Il nous faut considérer les deux paramètres qui fondent l'idée européenne, la paix et la prospérité. Le contexte international, la crise migratoire et les nouveaux rapports de force qui s'établissent entre les grandes puissances ouvrent inévitablement des choix politiques dont nous serons un des moteurs.

8. DÉVELOPPER UNE NOUVELLE DÉMOCRATIE QUI MOBILISE LES TALENTS DONT LA FRANCE A BESOIN¹

La France traverse aujourd'hui une crise politique d'ampleur. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques atteint un niveau historique, dont témoigne la forte probabilité que l'extrême droite soit présente au second tour des élections présidentielles de 2017. Cette crise porte d'abord sur la légitimité du personnel politique : lassés par les promesses intenable et non tenues, par l'épuisement d'un discours politique dévoré par la communication et le court terme et par le sentiment d'un impossible renouvellement des hommes et des pratiques, les citoyens votent par opposition et non par adhésion. Cette crise de légitimité affecte la capacité des responsables politiques à initier et accomplir les réformes dont la France a besoin. Elle se dédouble d'une crise d'efficacité : la remise en cause générale porte sur la capacité du système politico-administratif à diriger efficacement les administrations, pour assurer leur modernisation et leur bonne gestion, et à obtenir des résultats concrets pour la vie des Français et des entreprises.

Les citoyens ont le sentiment que la classe politique est isolée et fermée sur elle-même, que la démocratie représentative ne permet plus

1. Extrait du Rapport « Réformer le réformateur » de Jean-Dominique Sénart et Jean-Christophe Fromantin pour l'Institut de l'Entreprise.

une représentation fidèle de la société, et que les rentes de situation se sont multipliées au sein d'un monde politique « oligopolistique ». Le Parlement français est certes dominé numériquement par des élus issus de la vie politique locale, mais leur cursus implique une professionnalisation politique précoce, une pratique assidue du cumul des mandats et une forte dépendance aux partis politiques qui les amènent à se couper eux aussi de la société civile. En outre, si les candidats ne manquent pas, les chances objectives des outsiders, « disrupteurs » du marché politique, de se faire élire et de durer en politique sont des plus réduites. Il semble qu'il n'y ait point de salut en dehors des grands partis, alors que leur fonctionnement interne n'est guère propice au renouvellement de leurs cadres et aux interactions avec la société civile. Enfin, et cet aspect est rarement mis en avant, la difficulté d'accès aux mandats électifs pour les salariés issus du secteur privé constitue une rupture du principe d'égalité entre citoyens et contrevient donc à la devise républicaine.

“ Limiter les mandats électifs dans le temps pour oxygéner en permanence la vie politique ”

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, et en capitalisant sur l'émergence de cette problématique dans l'espace public, c'est principalement sur la limitation du « cumul des mandats dans le temps » que doivent porter les efforts. Le nombre de mandats parlementaires, parfois élevé, doit être limité à deux ou trois, de même que le nombre de mandats de chef d'un exécutif local : trois mandats de maire, par exemple, s'avèrent suffisants pour mener à bien des grands projets. En revanche, la limitation du « cumul dans le temps » s'avère moins nécessaire pour certains élus locaux de proximité, qui n'exercent pas directement de responsabilités mais jouent un important rôle d'interface avec les citoyens. Par ailleurs, il est nécessaire d'adopter une approche différenciée selon la nature des mandats, contrairement à celle retenue jusqu'à aujourd'hui et conformément aux pistes retenues en Allemagne ou en Italie : la situation particulière du Sénat doit être

prise en compte, pour prendre garde au risque d'une coupure entre parlementaires et enjeux locaux.

En lieu et place du détachement, le placement en disponibilité doit devenir la règle pour l'ensemble des agents publics exerçant un mandat à temps plein (maires de villes importantes, présidents d'exécutifs locaux), afin de réduire les inégalités avec les salariés du secteur privé dans l'accès aux mandats électifs.

“ Créer un statut de l' élu ”

Revaloriser les indemnités versées aux élus exerçant leur mandat à temps plein est inéluctable pour limiter les incitations au cumul, réduire les avantages dont bénéficient certaines professions, mais aussi prévenir les conflits d'intérêts. Une telle revalorisation doit cependant être envisagée en complément d'un renforcement des règles en matière de cumul et des mécanismes d'écêtement, dans l'objectif du mandat unique et d'un investissement réel des élus dans leur mandat.

La gestion du temps, à chacun des stades de l'engagement politique, est un obstacle récurrent à la fluidité des échanges entre les mondes de l'entreprise et politique. Pour permettre aux salariés qui le souhaitent de conduire une campagne électorale dans de bonnes conditions, la création d'un congé spécifique, de durée limitée, doit être envisagée. Le salarié élu doit ensuite pouvoir exercer parallèlement ses activités professionnelle et politique, sans être poussé, comme c'est trop souvent le cas notamment pour les titulaires d'un mandat d'importance médiane (maire d'une ville moyenne, conseiller départemental ou régional, président d'intercommunalité), à abandonner la première. Dans cette perspective, certaines entreprises, comme le groupe Michelin, ont publié des chartes de bonnes pratiques rendant possible un temps partagé (par la modulation du temps de travail), mais aussi la prévention des conflits d'intérêts et, in fine, l'accompagnement du salarié au terme du mandat ou de la campagne. Consacrer ce « droit de retour » du salarié dans l'entreprise s'avère essentiel pour réduire les inégalités dont sont victimes les candidats et élus salariés comparés à ceux qui sont issus d'autres

catégories socio-professionnelles. La charte matérialise l'engagement de l'entreprise qui y souscrit de reconnaître le salarié qui consacre de son temps au service de l'intérêt général, qu'il soit élu ou représentant du personnel. Il serait souhaitable que d'autres entreprises, sur la base du volontariat, s'engagent dans ce type de démarche, d'autant qu'elles peuvent bénéficier, à terme, de l'expérience acquise par le salarié dans l'exercice d'une activité politique.

La formation des élus, notamment des novices, demeure insuffisante et peu valorisée. Elle est pourtant doublement nécessaire : d'une part, pour renforcer les connaissances des élus en matière d'action publique, leur permettant d'agir efficacement et de réduire leur dépendance aux experts de la chose publique (collaborateurs d'élus, agents publics, etc.) ; d'autre part, pour éviter que ces mêmes experts ne monopolisent les fonctions électives. Le développement de la formation passe également par une diversification des instituts de formation, dont l'indépendance à l'égard des partis doit être encouragée, mais également par un développement des thèmes de formation, dans la perspective d'un retour au monde professionnel.

“ Revoir le financement des partis politiques ”

Le financement des campagnes constitue l'un des principaux obstacles au renouvellement du personnel politique. Sans revenir sur les règles de transparence mises en place depuis une vingtaine d'années, ni sur le contrôle exercé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), il faut aujourd'hui tirer parti de la croissance de l'économie numérique en facilitant le recours au financement participatif et collaboratif (*crowdfunding*) ainsi qu'aux réseaux sociaux, qui constituent à bien des égards les agoras modernes. Le développement de ces nouvelles formes de financement des campagnes électorales doit permettre la « désintermédiation » du financement politique et la suppression du monopole des partis existants, et en particulier des « micro-partis », sur le financement de la vie politique.

Le transfert du financement public des partis vers les candidats est une condition essentielle à la reconfiguration des partis politiques, pour faire émerger de nouveaux rassemblements. Cela permettrait aux candidats et aux élus, dès lors qu'ils s'unissent, de mobiliser des ressources pour les accompagner. Le financement public devrait par ailleurs être indexé sur les résultats de l'ensemble des élections, y compris les scrutins locaux et régionaux, afin de construire ces mouvements aussi depuis les territoires, là où se construit concrètement l'action politique.

“ Le numérique est un outil au service d'une démocratie moderne ”

Il faut faire attention à ne pas faire du numérique l'alpha et l'oméga d'une nouvelle démocratie. Les disruptions numériques gagnent quand les systèmes de rentes résistent aux évolutions et aux attentes de la société. En revanche, les organisations qui s'adaptent font du numérique un vecteur de progrès et de dynamisation. La politique doit s'inspirer de cette réalité. « L'outil numérique n'est qu'un moyen potentiellement utile à condition de mettre le *tech* au service du *civic* et non l'inverse². »

Nous devons faire évoluer l'organisation du système politique – comme nous le proposons ci-dessus avec quelques mesures structurantes – et faire du numérique un vecteur de créativité, d'efficacité et d'ouverture au service d'un système politique renouvelé.

2. « Le numérique transforme-t-il la participation citoyenne ? » France Stratégie – janvier 2017



577 POUR LA FRANCE

55 avenue Marceau - 75116 Paris
coordination@577.fr ; www.577.fr