



RDV 2022

**METTRE À JOUR
NOTRE DÉMOCRATIE**

Trente ans après l'euphorie suscitée par la chute du mur de Berlin, l'illusion du triomphe définitif du modèle européen de démocratie libérale cède la place au constat accablé d'une démocratie en panne, fatiguée et contestée de toutes parts. Et si, à la fin de l'histoire, la démocratie n'avait pas le dernier mot et si elle n'était plus cet horizon inéluctable du progrès politique ? La tentation autoritaire paraît plus que jamais avoir la force sociale et l'organisation politique pour prospérer et l'emballement de la défiance est partout.

La France n'y fait pas exception. Nul n'en doute plus, la démocratie, et avec elle la République, aimantée par deux idées exigeantes, la poursuite de l'égalité et la promesse d'émancipation, sont en crise.

Crise de la représentation, d'abord. La crise démocratique est devenue une crise de défiance vis-à-vis des élus accusés d'être tout à la fois indifférents aux préoccupations des électeurs et corrompus. Elle est marquée par la marée montante de l'abstention qui n'épargne désormais plus aucun scrutin.

Crise d'efficacité ensuite, portée par le sentiment d'une perte de souveraineté face à une mondialisation sans règle, d'une impuissance publique irrémédiable, que seules l'autorité et la concentration des pouvoirs pourraient, prétendument, surmonter.

Crise de sens, enfin. Avec à la fois une absence de maîtrise de nos propres vies face à un avenir qui inquiète et la remise en cause d'un système qui ne répond pas aux attentes concrètes du quotidien ou ne le change pas, voire ne respecte pas les choix faits par les citoyens, nourrissant ainsi chez eux frustration et sentiment de trahison. L'épisode du référendum européen de 2005 ayant constitué en l'espèce le fait majeur et signifiant.

Cette fracture démocratique française résulte également d'autres évolutions.

Notre vie démocratique est conçue sur une approche à dominante juridique et institutionnelle où ce qui compte est d'abord le processus formel de décision. La démocratie française laisse dans l'ombre aussi bien la formation des choix collectifs que leur mise en œuvre. Or, la décision seule ne fait pas les politiques publiques.

Par ailleurs, la production des politiques publiques n'est plus l'apanage de l'État : elles sont tout autant européennes et locales. Elles sont également à l'initiative des entreprises, du monde associatif, des activistes et citoyens organisés, d'un ensemble de réseaux pluralistes d'acteurs qui, tous les jours, pensent, préparent le changement, contribuent aux décisions et à leur mise en œuvre. Il nous faut être capables de saisir la somme de ces productions démocratiques.

Enfin, les enjeux sont globaux et planétaires, l'explosion des mobilités et des échanges numériques transgresse les frontières et les logiques institutionnelles, les États sont devenus

moins puissants que de grandes entreprises ou des philanthropes. L'action publique informelle, fondée sur la coopération, la solidarité ou l'échange de services, prend une part croissante dans nos réalités. Les citoyens eux-mêmes s'organisent et interviennent sous des formes nouvelles, de « nuit debout » aux « gilets jaunes » en passant par la formidable vitalité du monde associatif et des expérimentations locales.

Notre régime politique n'est pas adapté pour répondre à ces défis. La Cinquième République est devenue instable et ses pieds sont d'argile ; elle apparaît même à bout de souffle, pathologiquement défavorable à la concertation, au débat, au compromis. Abîmé dans une dérive présidentialiste, dont Emmanuel Macron aura été l'acmé politique, tenant à distance et en suspicion les corps intermédiaires, le dialogue social comme le débat parlementaire, et se réfugiant dans un dialogue direct avec les Français qui relève plus certainement de la pratique plébiscitaire du pouvoir, du populisme bon teint, que du véritable dialogue citoyen, au risque de légitimer les formes les plus désordonnées de mobilisations alternatives. À tel point que certains n'hésitent pas à parler « d'archipélisation » de notre vie politique et, plus largement, de notre pays.

Si le risque est désormais grand qu'une configuration politique aussi dégradée n'alimente la dislocation de notre vie politique et ne serve, en définitive, de tremplin à l'avènement d'un régime autoritaire, force est aussi de constater que partout, pourtant, la critique des injustices et des inégalités, comme la dénonciation du réchauffement climatique et de l'urgence écologique se confondent avec le combat démocratique, affirmé comme une exigence forte. Cette exigence est la nôtre, elle nous oblige et nous guide.

Comment élaborer les lois commandées par l'urgente nécessité de la transition écologique sans un Parlement pluraliste, ayant le temps de délibération nécessaire à la construction de larges majorités d'idées et de convictions, seules à même d'élaborer des lois durables résistant aux alternances, comme les lois fondamentales élaborées il y a plus d'un siècle par la Troisième République ? Comment évaluer sérieusement nos politiques publiques sans un Parlement à l'indépendance assurée vis-à-vis du pouvoir exécutif à l'image de l'exigence de la courte Deuxième République ? Comment donner corps à une réelle participation et un réel regard du peuple sur ses institutions sans innover dans nos pratiques démocratiques en retrouvant l'esprit des assemblées primaires de citoyens de la Constitution du 24 juin 1793 ? Comment assurer à chacune et chacun ses libertés fondamentales sans retrouver le souffle originel de l'été 1789 ? Nous avons assurément besoin de retrouver le meilleur de toute notre histoire républicaine pour redonner une pleine efficacité démocratique à notre République.

Jamais en définitive, la démocratie n'a tant eu besoin des démocrates, ni de réaffirmer les principes qui la fondent en interrogeant les mécanismes,

les outils et les institutions, en redonnant aussi le pouvoir d'agir à ce qui demeure la dimension substantielle de la démocratie : le peuple souverain.

Pour reprendre l'expression de Benjamin Barber, il faut avoir une conception « forte » de la démocratie et pour cela il nous faut « démocratiser la démocratie », en donnant plus de place aux citoyens, au Parlement et aux territoires.

Cette démocratie « forte » reste à inventer en France. Démocratie « partagée », démocratie de la « contribution » et de la « co-construction », démocratie de la « délibération », et du « consentement », tous ces termes restent à peu près étrangers à la culture politique française. Quant à la démocratie « participative » elle ressemble trop souvent à une pratique de la consultation qui laisse les citoyens aux marges de l'action publique.

L'apaisement du pays, comme la conduite des réformes, passent par un changement de culture et de pratique démocratiques. À nous socialistes de faire notre révolution culturelle et de porter cette conception nouvelle. Nous y sommes aidés par notre histoire qui combine attachement à l'État républicain, engagement local et européen, stratégie de transformation sociale passant par la mise en mouvement de la société. Soyons lucides et exigeants avec nous-mêmes, affrontons ce que nous savons sans vouloir l'admettre tout à fait : si aucune réforme institutionnelle à elle seule ne peut résoudre la crise démocratique, sans adaptations fortes de nos pratiques il ne sera pas non plus possible de la résorber.

Plus que de parler de Cinquième ou de Sixième République, c'est en termes de chantiers qu'il faut réfléchir : que veut-on changer ? Notre réponse est simple mais terriblement ambitieuse : ce qu'il nous faut aujourd'hui, c'est renforcer la démocratie.

Renforcer la démocratie par un accès élargi et un exercice facilité des droits civiques, par la promotion d'une citoyenneté active et continue, par la défense acharnée de la parité et du pluralisme politique sans lequel il n'est pas de débat véritable.

Renforcer la démocratie par le rééquilibrage de nos institutions, la dé-présidentialisation de notre République, le renforcement du rôle du Premier ministre auquel doit appartenir, en fait comme en droit, la détermination et la conduite de la politique de la nation et par la revalorisation, enfin, du Parlement, en lui donnant une centralité dans le débat politique et des pouvoirs nouveaux d'initiative, d'évaluation et de contrôle.

Renforcer la démocratie dans la défense des contre-pouvoirs, des corps intermédiaires, dans la promotion des droits de l'opposition, de l'indépendance de la justice, du financement de la vie politique, et dans la sauvegarde de nos droits fondamentaux et de nos libertés si souvent mis à l'épreuve dans la pandémie et menacés par les appétits réactionnaires de plus en plus manifestes d'une part grandissante de l'échiquier politique.

Renforcer la démocratie, enfin, en ouvrant une nouvelle ère de la décentralisation, en affirmant une confiance renouvelée dans nos territoires, dans celles et ceux qui les dirigent, dans la proximité, gage de l'efficacité de l'action publique et dans la défense de la libre administration des collectivités territoriales. En ouvrant également la possibilité de différencier l'action publique dans le cadre d'une République garante de l'égalité entre les citoyens.

Voilà le chemin retrouvé de la démocratie et de la République sans lesquelles il n'est pas de chemin de progrès durable.

Une démocratie continue, des prémices du débat public à la mise en œuvre des politiques publiques, une démocratie ouverte et de nouveaux acteurs et à des nouvelles idées, une démocratie partagée pour tenir la promesse de François Mitterrand : « *Si je veux le pouvoir, c'est pour vous le rendre* ».

Il résulte de ce constat que six principes s'imposent à nous :

- Un équilibre des pouvoirs dans les institutions nationales pour contraindre à la confrontation des approches, à une pratique véritable de la délibération et une rupture avec le culte du pouvoir personnel.
- Une démocratie à plusieurs niveaux de gouvernement assumés, qui prend au sérieux les réalités de la construction européenne, et assume le visage d'une République décentralisée où les pouvoirs locaux sont respectés, reconnus dans leur autonomie et comme partenaires à part entière.
- Une démocratie partagée, ouverte et pluraliste, qui protège les droits des oppositions, qui permet le renouvellement et la diversité dans la représentation, qui reconnaît pleinement la légitimité de l'intervention directe des citoyens, mais également le rôle majeur du mouvement social et des « citoyens organisés », l'importance des activités, des lanceurs d'alerte et de la contre-expertise, la place importante des acteurs privés dans la production des politiques publiques.
- Une démocratie continue, qui complète les élections et la « décision politique », dans un processus à étapes, et organise l'implication des citoyens et des acteurs de la société dans toutes les étapes de la conception, de la décision, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques.
- Une démocratie de la délibération, du consentement et du contrat, qui valorise le dialogue et le compromis plutôt que l'affrontement et la domination, l'acceptation des réformes et des décisions par le plus grand nombre, et le recours à chaque fois que possible à la coopération et au contrat pour décider des politiques publiques et de leur mise en œuvre.
- Une démocratie qui retrouve le sens du débat et de la tolérance, dans laquelle les monopoles médiatiques et numériques sont combattus, où la violence symbolique et politique est bannie, où l'inclusion et l'égalité redeviennent des priorités.



Une Constitution en phase avec son temps

Si une réforme institutionnelle ambitieuse doit nécessairement donner plus de pouvoirs au Parlement et aux citoyens, celle-ci doit également garantir de nouveaux droits et porter les valeurs du pacte républicain qui permettent de gagner la bataille culturelle. Cela signifie qu'il faudra également intégrer de nouveaux principes à notre Constitution ou en revoir certains. Il sera ainsi nécessaire d'aller jusqu'au bout de la parité (en constitutionnalisant notamment l'égalité de rémunération), de supprimer le vocabulaire lié à la colonisation de notre texte fondamental, d'en supprimer le mot « race », de consacrer la liberté d'information et la protection des sources, ou encore d'inscrire les biens communs dans le texte constitutionnel pour poser des limites démocratiques à la puissance privée.



A - Démocratiser et donner une nouvelle place au citoyen à tous les niveaux

La crise de confiance démocratique est réelle et se traduit de deux façons :

- D'une part, dans l'augmentation de l'abstention : celle-ci devient structurelle, mais elle est également un moyen d'expression. Les citoyens les plus fragiles et les plus précaires sont poussés aux limites d'un système politique qui leur semble toujours plus lointain, sinon étranger ;
- D'autre part, cette distance se traduit par des mobilisations alternatives à la marge du système politique, ou refusant de jouer le jeu de celui-ci.

Au final 55 % des Français estiment que notre démocratie ne fonctionne pas très bien ; ce pourcentage, n'étant que de 32 % en Allemagne . En outre, la politique évoque des sentiments négatifs pour 77 % des Français interrogés. Les jugements portés sur les responsables politiques sont encore plus sévères : on leur reproche de ne pas se préoccuper des citoyens (c'est le sentiment de 4 Français sur 5...) ou encore d'être corrompus (65 % des Français le pensent).

Dans les faits, la problématique majeure relève de la difficulté à conjuguer une démocratie représentative vécue comme trop distante et une participation citoyenne à laquelle on peine à faire une place. Bien trop souvent, sinon exclusivement, notre régime politique fonctionne sur le mode de la démocratie à éclipse. Même si la démocratie locale témoigne d'expériences innovantes en matière de participation des citoyens, celle-ci reste majoritairement circonscrite au vote.

Le rôle du citoyen, de plus en plus formé et informé, ne peut se limiter à être un « intermittent de la démocratie », dont la seule fonction est de voter sagement à intervalles réguliers, voire de manière ponctuelle, mais exceptionnelle, dans un cadre référendaire, sauf à faire de l'expression protestataire la seule soupape envisageable. Les citoyens souhaitent s'impliquer directement dans les décisions.

Pendant longtemps, l'histoire de la démocratie a - aussi - été celle de l'évitement d'un avis trop direct du peuple. Il faut affirmer une nouvelle volonté démocratique qui nécessite une démocratisation de la délibération publique. Celle-ci fait cruellement défaut en France, aussi bien au sein des instances de décision que dans l'espace public, en sachant qu'en l'espèce la démocratie participative ne s'oppose pas à la démocratie de délégation. Nous sommes convaincus que l'intégration citoyenne à la prise de décision politique est un enjeu de la démocratie du XXI^e siècle. Elle est, en tout cas, une priorité pour les socialistes.

PROPOSITIONS

1. Apprendre à être citoyen et aller au bout de la parité femmes-hommes

Il faut prendre en considération la réalité : tous les citoyens ne s'intéressent pas à la politique et des « cens cachés » existent encore au sein de la population. De la même façon, certains blocages sociaux, professionnels voire générationnels demeurent pour des segments entiers de la population. Il en va de même s'agissant de l'accès aux postes politiques et il nous appartient d'y remédier.

1.1. Une citoyenneté pleine et entière

Cela sous-entend donc de prendre d'abord un ensemble de mesures en matière de citoyenneté, dans une perspective d'inclusion la plus large possible :

- Droit de vote des étrangers aux élections locales ;
- Droit de vote à 16 ans ;
- Formation renforcée aux institutions et à la citoyenneté par l'élaboration d'une stratégie nationale sur l'engagement citoyen tout au long de la vie et un plan national de soutien à la vie associative.

1.2. Dépasser les plafonds de verre de la parité

Cela signifie ensuite d'aller au bout de la parité nationalement et localement pour éviter les stratégies d'évitement :

- Parité au sein du gouvernement ;
- Parité obligatoire aux élections législatives et sénatoriales au niveau national ;
- Renforcement des sanctions en cas de non-respect de la parité ;
- Parité de l'exécutif communautaire ;
- Parité du binôme maire/premier adjoint ;
- Parité binôme président-e/ 1er VP pour les intercommunalités, départements, régions.

2. Financer la vie politique autrement et donner à chacun une place en la matière

Le financement de la vie politique doit être revisité de telle façon que cette thématique devienne un sujet partagé et que certains, comme c'est le cas actuellement, n'aient pas plus d'influence que d'autres sur les choix démocratiques. Il faut ainsi :

- Gommer les avantages liés à la fortune personnelle en instituant des « bons pour l'égalité démocratique ». Le financement de la vie politique par les dons est profondément inégalitaire : il favorise de fait les plus aisés qui peuvent opérer des dons plus conséquents et bénéficier d'une défiscalisation. Or, ces dons favorisent une orientation politique propre à cette catégorie sociale. Les bons pour la démocratie consistent à rétablir une égalité, en remettant à chacun un capital qu'il peut attribuer à la formation politique de son choix, indépendamment de ses moyens financiers ou de son statut de contribuable ;
- Accroître les obligations qui pèsent sur les banques pour financer les campagnes électorales.

3. Faire en sorte que mes choix politiques comptent et pèsent

L'une des conditions d'un bon fonctionnement démocratique, qui peut contribuer à renouer la confiance, est de faire en sorte que les choix faits individuellement soient respectés et comptent réellement. Pour cela, il est nécessaire de respecter des conditions de forme et de fond. Il convient ainsi

- De donner sa chance à chacun de participer en luttant contre la mal-inscription (qui concerne 6,5 millions de personnes) et la non-inscription sur les listes électorales. L'inscription automatique doit désormais être la règle pour tous en ayant recours à un croisement des données disponibles sous le contrôle de la CNIL ;
- De faciliter les modalités de vote (vote par correspondance, vote sur trois jours) et de reconnaître tous les choix (reconnaissance du vote blanc) ;
- De définir nationalement un mode de scrutin qui cesse de déformer la réalité politique et sociologique en dépassant l'opposition franco-française entre scrutin proportionnel et scrutin majoritaire pour arriver à un système qui respecte la parité, la proximité, en donnant plus de choix aux électeurs ;
- De diminuer la prime majoritaire accordée à la liste gagnante pour les élections municipales ;
- De dépasser les dernières difficultés démocratiques locales en unifiant le scrutin pour toutes les communes, y compris celles de moins de 1 000 habitants ;
- D'élire au suffrage universel direct les exécutifs des intercommunalités par un scrutin de liste (président·e·s et vice-président·e·s) ;
- De donner des droits réels aux oppositions dans les assemblées locales.

4. Démocratiser notre démocratie

Cela signifie enfin qu'il est nécessaire de démocratiser la démocratie à travers des mesures pour garantir les conditions de fonctionnement de celle-ci, d'une part, et d'autre part, de faire en sorte que l'accès aux postes politiques se généralise et participe d'une meilleure représentativité de la population :

- Ouvrir le débat sur l'inversion du calendrier électoral (élections législatives avant l'élection présidentielle) dans le cadre de l'ensemble des mesures proposées dans la partie B ;
- Incompatibilité de la fonction de ministre avec tout mandat local ;
- Extension à l'exécutif et au Conseil constitutionnel des dispositions de transparence applicables aux parlementaires ;
- Démocratisation des fonctions électives — statut de l'élu — assortie d'une interdiction de cumul dans le temps (3 mandats au maximum) ;
- Interdiction du cumul entre exécutif d'EPCI et exécutif département ou régional ;
- Renforcement des pouvoirs du défenseur des droits (possibilité de saisine du Conseil constitutionnel, pouvoirs d'enquête propres) ;
- Consécration dans la Constitution de la protection des lanceurs d'alerte.

5. Faire de la participation citoyenne une modalité « normale » d'expression, nationalement et localement

La participation citoyenne est marquée par son exceptionnalité. Nous proposons d'en faire un outil du quotidien, en le banalisant mais également en trouvant une articulation entre logique de délégation et perspective de participation directe.

Nationalement, les socialistes proposent ainsi de :

- Abaisser les seuils requis pour le référendum d'initiative partagé dont l'initiative revient aux parlementaires ;
- Créer un référendum d'initiative citoyenne dont les conditions seraient fixées et encadrées par une loi organique. Les citoyens auraient un droit d'initiative propre, mais la procédure serait encadrée de telle sorte que l'on s'écarte des référendums émotionnels type Brexit. Le Parlement, par l'adoption d'une motion adoptée à la majorité des 3/5, pourrait écarter le référendum. Dans ce cas, le texte serait examiné par lui. En cas d'accord, le Conseil constitutionnel examinerait sa conformité à la Constitution.
- Faire en sorte que les parrainages pour l'élection présidentielle relèvent non plus uniquement des élus, mais aussi des citoyens (250 parrainages d'élus et 150 000 parrainages citoyens) ;
- Mettre en place la possibilité d'amendements citoyens voire, de façon encadrée, de lois d'initiative citoyenne ;
- Codifier le recours aux conférences citoyennes ;
- Revivifier le droit de pétition en révisant les seuils de recevabilité et en amenant le législateur à se saisir plus facilement de ce type de requête ;
- Créer un droit de saisine citoyenne pour le déclenchement d'une étude d'impact indépendante sur un sujet spécifique ;
- Donner la faculté aux citoyennes et citoyens de déposer des avis, remarques, contributions sur les études d'impact des projets de loi.

Localement ensuite,

- Codifier de nouvelles formes de participation démocratique dans le Code général des collectivités territoriales, permettant notamment de valoriser l'expertise des usagers : budgets participatifs, jurys, audits citoyens et conférences citoyennes... ;
- Rendre obligatoire les conseils de développement dans les intercommunalités de plus de 15 000 habitants.

6. Revaloriser le rôle des « citoyens organisés »

Pour les socialistes, la transformation de la société se construit par la mise en mouvement de la société au travers de pratiques démocratiques.

Nous défendons une démocratie plurielle, vivante et continue dans laquelle les acteurs citoyens, associatifs et sociaux sont des leviers majeurs de la démocratie comme force d'intervention, de proposition, mais aussi de contrôle ou de contre-pouvoir. Mais ils sont aussi des acteurs qui font et qui expérimentent dans les territoires, tout autant que des partenaires majeurs des institutions de la République, y compris à travers le rôle des CESE, CESER, conseils de développement...

Nous considérons que les citoyens doivent être mis en situation d'intervenir à tous les stades des politiques publiques, de leur genèse à leur évaluation et passant par leur suivi et leur mise en œuvre. La démocratie doit, à ce titre, investir tous les champs politiques, de la démocratie sociale, sanitaire, environnementale...

- Adopter une loi-cadre portant sur la place et le rôle des élus locaux et nationaux, des acteurs sociaux et des citoyens aux différentes étapes de la production des politiques publiques nationales et locales et apportant toutes les garanties d'une pratique démocratique « continue, ouverte et partagée » ;
- Doter chaque citoyen d'un bon syndical et d'un bon permettant de financer une cause portée par une association d'intérêt général ;
- Donner aux CESER les moyens de jouer pleinement leur rôle d'assemblée citoyenne en incluant en leur sein des citoyens tirés au sort.





B – Reprendre le contrôle : « déprésidentialiser » et « parlementariser » nos institutions

Le rééquilibrage institutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est attendu par les Français qui, représentés au sein du premier, sont de plus en plus contraints à subir la domination du second. Une pratique modernisée du pouvoir et de nouveaux équilibres sont nécessaires.

Si nos concitoyens ont parfois la tentation de l'antiparlementarisme, c'est qu'ils ne voient plus l'utilité du Parlement, et pour cause : à nous de leur rendre confiance en menant en parallèle les deux chantiers que sont la « déprésidentialisation » de l'exécutif et la revalorisation du rôle du Parlement. Il s'agit de défendre une véritable rénovation de nos institutions : un exécutif équilibré et rationalisé, un Parlement renforcé, des contre-pouvoirs vivifiés, avec l'objectif de parvenir à une plus grande efficacité démocratique.

Les déséquilibres au sein de l'exécutif se sont accentués au fil du temps, avec un activisme du président de la République allant jusqu'à une mainmise sur le gouvernement : le Premier ministre et les ministres apparaissent comme des exécutants des choix présidentiels. Cette mainmise s'étend jusqu'à la majorité parlementaire et contribue très largement à réduire l'autonomie du Parlement. Or, lorsque le Parlement est affaibli, c'est la démocratie représentative dans son ensemble qui est affaiblie, au profit d'un hyper-président toujours plus fort et politiquement irresponsable.

PROPOSITIONS

1. Limiter les pouvoirs présidentiels et donner une nouvelle place au Premier ministre

La spécificité de la Cinquième République, par rapport à d'autres régimes où le fait majoritaire existe aussi, c'est que le président de la République est l'organe principal de la Constitution. Le quinquennat présidentiel adopté en 2000, complété par une inversion du calendrier électoral qui fixe l'élection présidentielle deux mois avant les élections législatives, a conforté la prééminence présidentielle. La contrepartie est une tendance à l'effacement du Premier ministre : seule condition pour durer, ne pas faire trop d'ombre au président...

1.1. Mettre un terme à l'hyperpuissance présidentielle

Dans quatorze pays de l'Union européenne, le président de la République est élu au suffrage universel, mais un seul gouverne comme en France ! Or, le président ne doit pas être un gouvernant, ce rôle revenant au Premier ministre. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de rééquilibrer les pouvoirs entre le président et le Premier ministre, au profit du second.

- Rééquilibrer les pouvoirs au sein du couple exécutif en donnant davantage de pouvoir au Premier ministre ;
- Mettre un terme aux pouvoirs exceptionnels du président de la République en supprimant l'article 16 de la Constitution, comme cela figurait, déjà, dans le Programme commun de la gauche en 1972. L'article 16 n'est plus adapté aux situations de crise que rencontre la France. Par exemple, dans les cas d'attaques terroristes, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'est pas interrompu et il n'est pas concevable de transférer des pouvoirs à l'autorité militaire ;

- Limiter, au profit du Premier ministre, le pouvoir de nomination du président de la République (article 13 de la Constitution) ;
- Réserver au gouvernement, au Parlement et aux citoyens l'initiative du référendum de l'article 11. L'initiative du référendum serait confiée au Premier ministre et non plus au président de la République, ce dernier conservant l'initiative du recours au référendum de l'article 89 dans le cadre d'une révision constitutionnelle. L'objectif est de dépassionner et dépersonnaliser l'enjeu du référendum, afin de permettre un débat apaisé portant sur le fond, mettant un terme à la logique plébiscitaire.

1.2. Moderniser et revitaliser le rôle du Premier ministre

Il faut donc remettre le président dans son rôle – celui d'arbitre – afin de laisser au Premier ministre le soin de « *déterminer et conduire la politique de la Nation* » conformément à la lettre de l'article 20 de la Constitution. L'idée est ainsi de placer l'essentiel des pouvoirs du côté du Premier ministre, le seul qui soit politiquement responsable.

- Affirmer le rôle du Premier ministre dans la Constitution en inscrivant que c'est lui, et non le gouvernement, qui dirige la politique de la nation ;
- Faire en sorte que le Premier ministre soit issu des rangs des députés de la majorité pour démocratiser sa désignation ;
- Confier la nomination du gouvernement au Premier ministre exclusivement : il doit revenir à ce dernier de déterminer l'équipe ministérielle dont il conduit l'action, afin de garantir une équipe gouvernementale cohérente et solidaire ;
- Confier le pouvoir de nomination au Premier ministre, à l'exception de celui relevant des affaires étrangères et de la défense, afin de renforcer le caractère démocratique des nominations ;
- Confier au Premier ministre le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale.

2. Revaloriser le rôle du Parlement

Pour que notre projet puisse se matérialiser, s'incarner dans la matière, rien ne sera possible sans un Parlement fort. Or, au contraire, nous assistons à une dépréciation continue du pouvoir parlementaire. Le Parlement tend à être réduit à une fonction d'approbation des choix de l'exécutif, un état de fait exacerbé depuis 2017, et plus encore avec l'arrivée du Covid-19, qui a contribué à faire prendre une forme radicale à la présidentialisation de la Cinquième République et à un réel mépris envers le Parlement.

2.1. En supprimant les dispositions qui entravent son fonctionnement

Le récent examen du projet de loi relatif à la sortie progressive de l'état d'urgence sanitaire a montré, encore une fois, que le gouvernement faisait peu de cas du Parlement et s'arrogeait, pendant une longue durée, un pouvoir d'exception proche de l'état d'urgence sanitaire que rien ne justifie. Il est donc urgent de revitaliser le Parlement, tout comme le débat parlementaire.

- Rendre obligatoire l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son discours de politique générale et sa composition ;
- Donner la maîtrise de la procédure législative au Parlement et permettre un droit de veto du Parlement sur la procédure accélérée ;
- Offrir la possibilité d'une motion de censure constructive, qui veut que l'on ne renverse un gouvernement qu'en le remplaçant, ce qui signifie que la motion devra proposer un chef de gouvernement pour remplacer celui qu'elle propose de renverser. Cela confère une plus grande responsabilité politique au Parlement ;
- Limiter drastiquement les ordonnances, qui permettent au gouvernement de prendre des mesures qui relèvent normalement de la compétence du Parlement aux sujets techniques ;

- Supprimer le 49-3. L'article 49 alinéa 3 de la Constitution permet au Premier ministre de faire adopter un texte en engageant sa responsabilité devant l'Assemblée nationale : sauf si une motion de censure déposée dans les vingt-quatre heures est adoptée, le texte est considéré comme adopté sans vote ;
- Supprimer le vote bloqué, soit l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, qui contraint l'Assemblée saisie à voter sur un texte pour lequel seuls les amendements validés par le gouvernement sont acceptés, niant donc le droit d'amendement des parlementaires ;
- Créer un outrage au Parlement sur le modèle anglais ;
- Soumettre le gouvernement aux mêmes délais de dépôt d'amendements que les parlementaires ;
- Faciliter la saisine du Conseil constitutionnel (saisine conjointe des députés et des sénateurs et abaissement des seuils de saisine) ;
- Renforcer le rôle législatif du Parlement en instaurant un quota minimum de textes législatifs d'origine parlementaire ;
- Accroître les créneaux parlementaires réservés aux initiatives de l'opposition ;
- Rendre systématique l'examen d'une proposition de loi adoptée dans une chambre, par l'autre chambre.

2.2. En modernisant les lois de finances

Pour une meilleure respiration démocratique, il est nécessaire de redonner du pouvoir budgétaire au Parlement, via notamment la loi de finances. Le droit d'amendement est très limité sur la loi de finances et il faut desserrer l'étau, ce d'autant plus que la direction du budget a pris l'habitude d'aller beaucoup plus loin que ce que les textes lui confèrent comme attributions, ce qui nuit au processus

- Initier une nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour limiter le pouvoir de Bercy face au Parlement ;
- Organiser le débat budgétaire en trois temps : au printemps, un projet de loi de programmation des équilibres financiers ; à l'été, un projet de loi fiscale sur les prélèvements obligatoires ; et à l'automne, un projet de loi de finances relatif aux dépenses, de façon à desserrer les délais actuels et permettre un examen véritablement utile des lois de finances par le Parlement ;
- Mettre fin à la limitation du droit d'amendement des députés et sénateurs en matière financière (suppression de l'article 40 de la Constitution).

2.3. En lui donnant de nouveaux pouvoirs de contrôle et d'évaluation

La fonction parlementaire d'évaluation doit être repensée pour être renforcée. Les objectifs sont ceux d'une plus grande autonomie du Parlement et de l'amélioration de la qualité des lois. L'évaluation parlementaire doit sortir de l'ornière et retrouver sa vocation naturelle, qui est d'aider le législateur à faire des choix éclairés, grâce aux évaluations ex ante (étude d'impact) et ex post (rapport d'application). L'intelligence des lois passe également par une collaboration plus fructueuse avec les citoyens (démocratie collaborative), les syndicats (dialogue social)...

- Autoriser les commissions d'enquête communes entre Assemblée nationale et Sénat ;
- Améliorer les études d'impact par le recours à des organismes extérieurs – notamment aux organismes de recherche publique – ou au Parlement en propre, et en y intégrant de nouveaux indicateurs de richesse tels que les indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable. Il s'agit d'intégrer de nouveaux indicateurs, complémentaires au PIB, tels que l'impact en matière de bien-être et d'inégalités, dans un contexte de soutenabilité environnementale ;
- Internaliser le rôle de certaines autorités administratives indépendantes au sein du Parlement ;

- Doter le Parlement d'une véritable expertise budgétaire et financière et d'un office chargé des recherches, des études d'impact et de l'évaluation des politiques publiques ;
- Inscrire dans la Constitution l'obligation de prendre des mesures réglementaires d'application de la loi et consacrer le rôle du Parlement dans ce contrôle (les parlementaires pourraient saisir le Conseil d'État en l'absence de mesures réglementaires d'application) ;
- Renforcer le contrôle et l'information du Parlement sur les opérations extérieures, c'est-à-dire les interventions de forces armées à l'étranger, grâce à trois modalités : (i) débat annuel sur les opérations extérieures qui ont fait l'objet d'une autorisation de prolongation ; (ii) vote de prolongation chaque année pour toute opération extérieure ; (iii) et enfin un débat à la fin de chaque opération extérieure ;
- Création d'une délégation parlementaire pour le contrôle des exportations de l'armement ;
- Rendre obligatoirement public l'avis du Conseil d'État sur les projets de lois et d'ordonnances ;

2.4. En donnant de nouveaux droits à l'opposition

Les droits des groupes d'opposition et minoritaires relèvent notamment de l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle, dont les modalités d'exercice sont actuellement beaucoup trop restrictives.

- Accroître le recours aux commissions d'enquête et aux missions d'information pour l'opposition ;
- Créer un shadow rapporteur pour l'opposition qui bénéficie des mêmes moyens que le rapporteur ;
- Élargir le contrôle sur pièces et sur place à chaque rapporteur de commission permanente.

2.5 Moderniser la justice et parachever son indépendance

Le rétablissement de la confiance des citoyens dans leurs institutions passe aussi par la garantie d'une justice effective et efficace, qui ne donne pas le sentiment d'être partielle ou soumise au pouvoir politique.

- Moderniser le Conseil constitutionnel :
 - Suppression des sièges des anciens présidents de la République membres de droit ;
 - Augmenter le nombre de membres de neuf à douze en assurant la parité en son sein et instaurer l'approbation des nominations à la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes ;
 - Élection de son président en son sein, alors qu'il est actuellement nommé par le président de la République ;
 - Création d'un « procureur général de la Constitution » près du Conseil constitutionnel désigné par accord des trois autorités de nomination de ses membres.
- Séparer les fonctions juridictionnelles et de conseil du Conseil d'État en deux entités distinctes, en clarifiant les compétences de chacune, en réaffirmant notre attachement à la dualité des juridictions et en améliorant le dialogue entre elles ;
- Supprimer la Cour de justice de la République, les ministres étant désormais jugés par des tribunaux de droit commun. Un mécanisme de filtre (conseil des requêtes composé des trois plus hauts magistrats des ordres financier, administratif et judiciaire), pour empêcher la multiplication d'actions contre les ministres, devra être mis en œuvre ;
- Parachever la réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et garantir son indépendance en composant à parité des magistrats et non-magistrats de chaque formation, élisant son président en son sein, respectant son avis conforme pour la nomination des magistrats, lui accordant la possibilité d'auto-saisine sur les questions de déontologie et d'indépendance de la justice, supprimant le principe selon lequel « *le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* » (article 64.1), consacrant l'inamovibilité de tous les magistrats et pas seulement ceux du siège, garantissant une composition démocratique et pluraliste du CSM et modifiant ses pouvoirs.



C - La décentralisation jusqu'au bout : faire confiance à nos territoires

À chaque crise, le rôle indispensable joué par le bloc communal, les départements, les régions auprès de nos concitoyens se révèle davantage. Ce fut le cas pendant la crise sanitaire, qui a révélé l'agilité et la réactivité de nos collectivités, face à un État central rigide et lointain.

La bien nommée loi du 2 mars 1982 « Droits et libertés » fut la toute première loi examinée en Conseil des ministres après l'élection de François Mitterrand. Véritable révolution, la décentralisation s'est imposée aujourd'hui comme une évidence, même aux yeux de la droite qui la combattait pourtant féroce ment alors. Pour reprendre Gaston Defferre, « *la décentralisation est devenue la règle de vie.* » en donnant la liberté aux territoires de s'administrer selon leurs besoins.

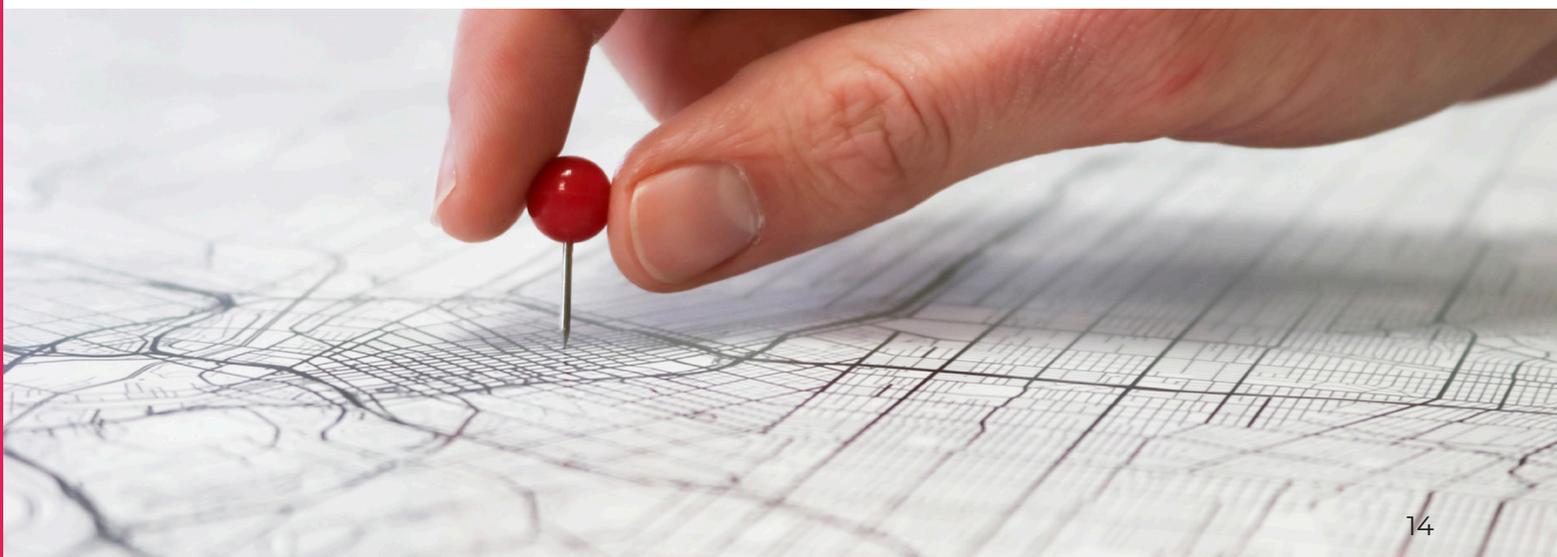
La réussite de la décentralisation se mesure de multiples façons. On peut la peser en chiffres et rappeler, à nouveau, que les collectivités locales sont le premier investisseur public. On sait également que les dynamiques territoriales lancées par les collectivités locales ont généré investissements, nouveaux services et politiques publiques novatrices qui ont participé de la transformation des territoires et plus largement, de la modernisation de notre pays.

Pour autant, en dépit de nombreuses réussites, des difficultés demeurent. La complexification des modes de gouvernance locale, les nouveaux rapports aux territoires induits par une société du déplacement, la contrainte financière, l'approche normative trop contraignante, la modification et le renforcement du rôle et de la responsabilité des élus locaux, les attentes citoyennes, sont autant de défis qui accompagnent désormais la montée en puissance des collectivités locales. Le début de l'actuel quinquennat a également été marqué par de fortes incompréhensions (mise en place des 80 km/heure sur les routes départementales, suppression de la taxe d'habitation, asphyxie des contrats aidés ou, encore, les contrats de Cahors, sans mentionner le fâcheux épisode du #BalanceTonMaire).

Ainsi, dans un environnement difficile, il est plus que jamais nécessaire de changer notre manière d'appréhender la décentralisation en rompant avec les habitudes et le « prêt-à-penser » qui existent en la matière. Il s'agit d'admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour.

Il n'est pas question de céder à une logique purement libérale qui consiste à mettre en concurrence les territoires au détriment des plus fragiles d'entre eux. Nous pensons, au contraire, qu'il faut revenir au cœur du projet décentralisateur tel qu'il fut pensé par François Mitterrand et les socialistes : donner au citoyen le pouvoir d'agir sur son quotidien, tout en garantissant la solidarité entre tous les territoires.

Une nouvelle pensée décentralisatrice peut se dessiner selon 5 principes simples, – sachant que les aspects démocratiques ont été posés plus haut – mais qui transforment néanmoins notre façon d'envisager notre gouvernement local.



PROPOSITIONS

1. Centrer l'État sur ses compétences et repenser son implantation locale

Nous continuons à penser l'unité dans et par la centralité. D'une part, l'État peine à tirer toutes les conséquences des compétences décentralisées et persiste à vouloir conserver une présence et un rôle dans ces domaines. D'autre part, l'État s'obstine à refuser les nouveaux transferts de compétences que les collectivités territoriales sollicitent et ce alors même que nous sommes entrés dans un processus « d'agencification » de l'administration qui se manifeste par des pilotages à distance, centralisés et sectorisés tout en signant un démembrement de l'État.

Renverser la logique qui préside à notre organisation institutionnelle et réorganiser les compétences en :

- Resserrant l'État sur ses compétences régaliennes ;
- Énumérant celles-ci dans la Constitution ;
- Laisant aux collectivités locales le reste des compétences, qui ne pourront être remises en cause.

Si l'État doit se recentrer sur ses fonctions essentielles, ce principe n'est pas incompatible avec le maintien d'un État fort, centré sur ses compétences régaliennes et garant de l'unité nationale et de l'égalité entre ses citoyens où qu'ils se trouvent sur le territoire, en métropole comme en outre-mer. Toutefois, si l'État est le garant de ces principes, l'État centralisateur n'en est plus l'unique condition.

Déconcentrer autrement en :

- Mettant fin à « l'agencification » de l'État ;
- Affirmant définitivement la prééminence du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés ;
- Construisant des pôles départementaux de l'État pour stopper la « résidualisation » de l'État local ;
- Maintenant le corps préfectoral en tant que corps spécialisé dans les questions territoriales locales, tout en conservant l'ouverture de celui-ci à des profils diversifiés.

2. Assurer les moyens de l'accessibilité aux services publics

Nous affirmons que ce qui est primordial est la mise en œuvre de politiques et de services publics équitablement répartis sur le territoire national. Là encore, la grille de lecture doit être renversée, il convient de penser en réseaux et en flux, et non plus uniquement en logique de territoire à périmètre figé et hermétique.

- Construire le territoire de la demi-heure ou de la ville du quart d'heure. Chacun doit pouvoir travailler, s'approvisionner, apprendre, se soigner et accéder aux loisirs à moins de 30 minutes de chez lui, ou à moins d'un quart d'heure en ville ;
- Faire de la mobilité une compétence stratégique et transversale ;
- Affirmer le rôle des collectivités en matière de transition énergétique pour des territoires décarbonés.

3. Garantir les moyens des collectivités locales pour construire des politiques publiques au plus proche des territoires

La vision renouvelée que nous portons nécessite l'affirmation de principes financiers idoines afin de garantir la solidarité financière et la péréquation indispensables à la cohésion nationale. Sans réduction des inégalités de richesses entre collectivités, la promesse républicaine ne peut être tenue : le renforcement des mécanismes de péréquation, avant tout ceux financés par l'État, est une nécessité. Une fiscalité locale juste et adaptée aux coopérations territoriales doit être pensée.

Les collectivités doivent avoir les moyens de leurs compétences, sachant qu'elles sont les premiers investisseurs publics. Elles doivent également en avoir une visibilité dans le temps.

- La création d'une loi de financement des collectivités locales ;
- Une véritable autonomie financière par la redéfinition du ratio d'autonomie ;
- La compensation intégrale et évolutive des transferts de charges de l'État ;
- La révision des dotations de l'État de sorte d'une part, à garantir un niveau de ressources minimum, et d'autre part, à renforcer leur rôle « péréquateur » en tenant notamment compte des inégalités territoriales ;
- La déterritorialisation de la fiscalité économique en organisant un prélèvement et une redistribution à l'échelle au moins d'une zone d'emplois dans l'objectif de neutraliser les concurrences entre territoires et de favoriser leur coopération.

Ces aspects ne sauraient être dissociés de la question environnementale et sociale des politiques publiques.

- La création d'une « dotation verte territoriale » pour des territoires « décarbonés » ;
- Cette dotation serait susceptible d'être abondée partiellement par des placements citoyens du type « livret d'épargne pour la transition locale ».

4. Ajuster les compétences des collectivités locales à leurs missions et accepter de traiter différemment des situations différentes

Garantir une accessibilité universelle aux services publics comporte plusieurs implications, en matière de distribution de compétences, mais également en matière de différenciation.

Chaque niveau de collectivités doit néanmoins conserver son cœur de compétences et un nouveau cycle de redistribution de compétences doit être engagé.

- Pour les départements : le pilotage des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi que celui de la médecine scolaire ;
- Pour les départements, les communes et leurs groupements : un rôle et des pouvoirs accrus dans la gouvernance hospitalière et l'organisation territoriale de l'accès aux soins qui sera le corollaire de la mise en œuvre d'un cinquième risque ;
- Pour les régions : le pilotage de la politique de l'apprentissage, en leur confiant celle du service public de l'emploi et la gestion des fonds structurels européens.

S'il faut réaffirmer la spécialisation fonctionnelle de chaque niveau de collectivité, excepté en ce qui concerne la commune qui doit conserver une compétence générale, des adaptations organisationnelles entre niveaux de collectivités doivent pouvoir s'envisager. C'est le cas, par exemple, en rompant avec un fonctionnement trop homogène des intercommunalités.

En définitive, c'est le principe de subsidiarité qui doit nous guider pour mener à bien les politiques publiques locales. Cela passe par une acceptation de la différenciation qui peut permettre de traiter différemment des situations différentes dans un but d'équité.

- Consacrer le droit à la différenciation pour favoriser l'innovation territoriale, en passant par l'expérimentation sans que celle-ci amène nécessairement à la généralisation ;
- Reconnaître des compétences spécifiques aux collectivités frontalières et aux outre-mer ;
- Reconnaître un véritable pouvoir réglementaire aux collectivités pour faciliter les adaptations territoriales et renforcer le mouvement de simplification des normes.

5. Construire des politiques publiques complémentaires et rompre avec la concurrence entre territoires

Notre gouvernement local se heurte à un problème « périmétrique ». Malgré les tentatives de mise en harmonie, chaque entité travaille dans et pour son périmètre, en fonction de ses compétences propres, sans coordination avec ce que les autres font dans le leur. Pourtant, la population, caractérisée par une logique de multiplication des déplacements, qu'ils soient pendulaires ou non, n'a que faire des discontinuités de politique publique qu'elle subit plutôt qu'elle ne choisit.

Il n'est plus possible que chacun joue sa partition sans connaître celles des autres et sans égard pour celles-ci. L'ensemble des actions locales doivent être envisagées à l'aune d'une pensée dont la finalité exige une redéfinition des coopérations mises en œuvre pour qu'il y ait une continuité réelle des services rendus au public.

Bref, il faut sortir de la guerre de tous contre tous, rompre avec la logique de frontière administrative pour améliorer la porosité et la performance de notre système local, c'est-à-dire son efficacité en matière de délivrance de politiques et de services.

- Affirmer comme une obligation la logique d'« interterritorialité » : elle est la condition de l'affirmation d'une nouvelle justice spatiale qui doit aller des ruralités françaises aux zones urbaines en difficultés ;
- Créer des pactes coopératifs interterritoriaux qui doivent permettre de remettre au cœur des problématiques, non les perspectives organisationnelles, mais bien les citoyens, le territoire vécu, la notion d'équité et l'aspect coopératif ;
- Mettre fin aux appels à projets qui entretiennent la concurrence entre les territoires et renforcent les inégalités ;
- Réhabiliter la contractualisation pluriannuelle entre l'État, les collectivités locales et les acteurs socio-économiques.



JUIN 2021