

« Le bon sens français qui, par delà les intérêts, les opinions, les classes sociales est un observateur impitoyable des erreurs du pouvoir » Jean-Marie ROUART

« Les institutions sont l'armature de la République. Le premier devoir des citoyens est de les respecter, et la première obligation des mandataires des citoyens, à tous les niveaux, est d'en assurer la défense. Mais respect et défense n'ont jamais signifié immuabilité... L'érosion institutionnelle est un phénomène universel et permanent ; et il n'est donc pas d'institutions qui puissent jamais être tenues pour définitives » Maurice Druon, Réformer la démocratie, 1982.

Proposition de réforme institutionnelle :

La démocratie irait mal, les démocraties sont en danger. Le sentiment d'appartenance à la Nation s'estompe, la confiance dans les élus s'érode au fil des années et des élections. Citoyens et représentants seraient-ils atteints de paresse démocratique par manque de sens des décisions politiques générant une incompréhension des décisions venues d'en haut. Les représentants du peuple sont perçus plus comme des carriéristes que des défenseurs du Bien commun. Les uns comme les autres s'estiment déclassés. Nous serions en déclin, en témoignent la somme d'ouvrages sortants des imprimeries depuis ces dix dernières années, sans qu'aucun ne parvienne à changer ce sentiment quasi généralisé. Le déclin de la civilisation romaine n'a pas attendu la chute de l'Empire. En tant que système politique, l'Empire romain a survécu des siècles à son épanouissement culturel alors que celui-ci était passé depuis longtemps, comme le rappelle Max Weber dans son analyse des clauses sociales du déclin de la civilisation antique. Plutôt que d'ajouter aux constats et à une fatalité qui tairait son nom, le Cercle Surcouf, dans cette courte note apporte avec toute l'humilité que requiert le sujet des institutions des pistes de changement non pour maintenir un système failli, mais pour redonner force et élan à notre société. Les changements opérés au plan international bouleversent l'ordre du monde établi au sortir de la seconde guerre mondiale. Faute d'avoir anticipé les changements opérés depuis la chute du mur de Berlin en 1989, il appartient aux prétendants aux plus hautes fonctions politiques du pays comme aux plus modestes de redresser celui-ci en s'astreignant à réformer en profondeur nos institutions et notre mode de fonctionnement. La prise de conscience de ces changements, la découverte que nous sommes seuls français et européens à même de prendre notre destin en main tant au niveau national qu'au plan européen nous oblige collectivement à sortir des schémas établis en d'autres temps. Il faut nous adapter, c'est le sens de la réforme ; c'est le sens de nos propositions. Elles ne prétendent pas être une vérité immuable, mais à ouvrir le débat sans a priori et surtout sans conformisme, lequel nous le savons tous communément est la pire des postures.

I- CONSTAT:

. Deux enquêtes ante mouvement gilets jaunes et post covid qui disent le mal être Français :

L'État et l'administration font l'objet d'un rejet (baromètre territoire IPSOS ville moyenne automne 2018 ante mouvement gilets jaunes). Mais dans le même temps, les Français ne cessent de réclamer l'État pour régler les difficultés du moment. Les élus et le personnel politique n'échappent pas aux critiques comme l'illustre l'enquête conduite par

le Cevipof.

En se référant à l'analyse réalisée par Luc Rouban (chercheur au CNRS-Cevipof) sur un échantillon de 600 contributions sur 46 340 déposées sur le site gouvernemental du Granddébat.fr, on constate que:

. 72% des répondants estiment qu'il faut réduire le nombre des élus. Cette opinion touche à égalité les parlementaires (34%) que les élus régionaux et départementaux (35%) que les maires des petites communes (13%). Pour 11% des contributeurs tous les élus sont concernés.

. 78% sont pour le non-cumul des mandats au motif que le cumul autorise les carrières et les avantages indus et que s'occuper d'un seul mandat est déjà suffisant pour traiter des dossiers,

. 35% n'ont confiance en personne et rejette le personnel politique. Seuls les élus locaux recueillent des avis positifs dont 30% pour les seuls maires.

D'autres opinions issues du Grand Débat prônent la réduction du nombre de parlementaires (26% d'opinion), le fait d'aller plus loin vers la décentralisation (3%), favoriser le cumul de mandat national et local (2%).

Ces données sont importantes en ce qu'elles dressent une photographie de l'opinion qui demeure constante par-delà les réformes engagées au cours des dix dernières années et ce, qu'elles traitent des élus ou des collectivités territoriales. Elles le sont également alors même que l'on veut enfin regarder la production de cahiers de doléances rédigées dans les mairies lors du Grand débat national. Une proposition de résolution visant à publier les dits cahiers ayant même été déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2024 (proposition de résolution n°709 déposée le 9 décembre 2024).

Le besoin de réforme demeure quant à l'amélioration de la représentation politique et la nécessité de redonner de la crédibilité aux élus. La réponse passe tant par une révision de nos institutions que par une refonte des mécanismes démocratiques de désignation et de positionnement des élus.

Il convient d'aborder la "transition territoriale" sous ces différents aspects qui vont de la représentation politique et des enjeux démocratiques, qu'au positionnement de l'État et à la mise en place de services publics, en passant par les nouveaux modes de politique publique et d'action publique.

La transition territoriale impactera nécessairement le rôle et les missions de l'État comme son organisation.

La démocratie et la citoyenneté sont l'un des thèmes du grand débat avec celui de la fiscalité et de la dépense publique. Les réponses illustrent si besoin la crise de la démocratie et de la représentation que traverse notre pays.

Plus récemment, la publication annuelle du baromètre CEVIPOF de la côte de confiance politique confirme 7ans après l'enquête mentionnée en introduction des tendances lourdes de l'opinion à l'égard des institutions et de ceux qui les représentent. Près de huit Français sur dix (78%) jugent la situation institutionnelle actuelle "grave", manifestant une défiance de plus en plus importante envers la politique et ses acteurs, selon le baromètre annuel du Cevipof sur la confiance politique. Cette étude est réalisée

chaque année par le Centre d'études de la vie politique française dans trois pays, la France, l'Allemagne, l'Italie. S'ajoutent cette année pour la première fois, les Pays-Bas. Elle montre en 2024 une aggravation de la défiance des citoyens envers leurs dirigeants et envers la démocratie en général. Après la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024, seul un tiers des Français juge légitime le gouvernement actuel. Plus globalement, les sondés ne sont que 52% à penser que les élections "peuvent changer les choses". De fait, 71% disent que la démocratie ne fonctionne pas bien (+3 points), même s'ils continuent de plébisciter ce système de gouvernance à 80% (-3 points) par rapport à tout autre. De manière générale, seuls 26% des Français déclarent avoir confiance dans la politique (contre 47% en Allemagne et 39% en Italie). A contrario, 37% expriment de la méfiance à l'égard de la politique, 26% du dégoût (+7 points) et 6% seulement de l'espoir. Et s'ils continuent à s'intéresser à la politique (55% assez ou beaucoup), ils n'ont pas confiance dans les partis (16%, tout en bas du tableau des organisations). Plus de huit personnes interrogées sur dix (83%, +2) estiment notamment que les responsables politiques ne tiennent pas compte de leur situation et les trois-quarts (74%, +6) qu'ils sont corrompus."La confiance dans l'Assemblée nationale atteint un niveau historiquement bas, avec 24%, soit un retour à son niveau de décembre 2018, au plus fort de la crise des Gilets jaunes, constate le Cevipof. Comparativement, le Sénat fait mieux avec 32%.

C'est clairement le niveau local qui enregistre le taux de confiance le plus élevé, comme cela est souvent constaté dans ce type de sondages. 58% de confiance pour le conseil municipal (avec toutefois seulement 8% de "très", les 50% restants étant du "plutôt"), 50% pour le conseil départemental et 49% pour le conseil régional.

Lorsque sont évoquées non plus les "institutions" mais les "personnalités politiques", on retrouve à peu près les mêmes scores : 61% de confiance à l'égard du maire (dont 14% de "très"), 48% pour le conseiller départemental et 46% pour le conseiller régional.

Un paradoxe si l'on compare les réponses apportées à la question des acteurs détenant le pouvoir. Interrogés sur les détenteurs du "vrai pouvoir" au-delà de l'État, les sondés citent, dans l'ordre, "les marchés financiers" (31%), l'Europe (18%), les citoyens (15%), les Gafam (12%), les grandes entreprises (12%), les juges (3%), les réseaux sociaux (3%)... et ne sont que 2% à évoquer les collectivités locales.

Interrogés plus généralement sur leur état d'esprit actuel, les Français expriment au premier chef des sentiments de méfiance (45%, +7), de lassitude (40%, +4) et de morosité (30%, +4). 36% reconnaissent se sentir "seul" dans leur vie. Et pourtant, 53% estiment avoir "une liberté et un contrôle total" sur leur avenir. Autre note plutôt positive : 47% estiment avoir une situation meilleure que celle de leurs parents au même âge, contre 29% évoquant une situation "pire" (14% de sans réponse).

Marcel Gauchet dans un article publié dans l'Express du 19 novembre 2020 rappelait la nécessité « de débureaucratiser la société française ». Le philosophe souligne notre « foi plus grande dans la politique par notre histoire, notre culture... D'où la stupeur devant le désarmement de la puissance publique (en rapport avec la crise sanitaire). Nous découvrons un système de commandement collectif qu'on appelle l'État dans une situation de délabrement avancé ». Le « réarmement du pays » appelé par nombre de représentants de la classe politique selon une formule incantatoire et guerrière lancée par le Premier ministre Jean Castex et reprise en boucle depuis ne saurait suffire à répondre à cette stupéfaction. Le temps est plus que jamais à l'action effective, et à faire évoluer nos pratiques et institutions pour les adapter aux temps présents tout autant qu'aux aspirations des Français. Les simplifications administratives avancées comme autant de remèdes miracles au lieu d'être envisagées de façon sédimentée et cloisonnée doivent porter au

premier chef sur les institutions qui sont le squelette et l'armature de notre démocratie et de la République. Les réformes successives de ces 15 dernières années depuis la loi de réforme des collectivités territoriales (Loi RCT du 16 décembre 2010) ont abordé le sujet des institutions de façon compartimentée en fonction des différents niveaux de pouvoir sa poser la question de l'articulation de ceux-ci et du modèle de société envisagée. On constate ainsi :

. Des réformes conduites au gré des majorités qui faute de réflexion stratégique complexifient le paysage institutionnel sans donner satisfaction à quiconque : ni aux citoyens, ni aux élus. :

Les réformes territoriales et électorales engagées en cascade au cours des quinquennats précédents nécessitent leur appropriation par les citoyens comme par les élus tout autant que leur compréhension.

La loi MAPTAM de 2014 portant création des métropoles a générée une meilleure prise en compte du phénomène urbain et de son importance dans un contexte de mondialisation , mais celle-ci a été perçue comme se faisant au détriment du reste du territoire. Elle a donné corps à la fracture territoriale. Ce n'est pas la création des Pôles d'équilibre Territorial et Rural (PETR) en substitution (partielle des Pays) qui a changé la donne.

La loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) est vécue comme une succession de complexité administrative. La fusion des régions comme un éloignement des centres de décision au détriment des enjeux locaux. Le regroupement des intercommunalités et la refonte de la carte intercommunale (2015-2016) voulue par la loi NOTRe comme suffisante voire comme menaçante pour le devenir des communes et du lien de proximité des élus avec la population. La modification du mode de scrutin des conseillers départementaux avec le regroupement des cantons (et les conséquences de la perte du titre de chef-lieu de canton et des dotations qui allaient avec pour nombre de territoires) et la constitution du binôme a amoindri la force de ce mandat en zone rurale, tandis qu'en zone urbaine, il a rendu la lecture de celui-ci encore plus confuse.

Le sentiment de fracture territoriale et sociale n'a jamais été aussi élevé avec un rejet des "élites" qu'elles soient politiques, intellectuelles, économiques ou médiatiques. Le manque de confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants n'a jamais été aussi fort. Celui-ci varie d'ailleurs en fonction des catégories d'élus.

. Les maires sont (tout en étant souvent considérés comme essentiels) perçus comme sans grand pouvoir pour agir;

. Les élus communautaires sont des inconnus;

. Les réformes qui, du mode de scrutin des conseillers départementaux ou du regroupement des régions ont contribué à éloigner les élus des citoyens ou/et accru l'absence de visibilité et d'identité des élus départementaux et régionaux. Ces réformes ont augmenté le sentiment d'éloignement des élus de la population.

. La représentation parlementaire avec la loi sur le non- cumul des mandats a renforcé l'éloignement de ces élus du citoyen accroissant le sentiment erroné d' « élite » privilégiée et celui plus réel de non connaissance du "terrain". Le député "hors sol" est une faille dans notre système de représentation et ce, malgré les critiques que la loi sur le non-cumul entendait corriger. Même si le cumul des mandats est rejeté par une très large majorité des témoignages apportés au Grand Débat, l'opportunité de revenir sous certaines conditions au cumul vaut d'être posée (voir ci-après).

II-Propositions:

. Elles s'inscrivent dans une revitalisation des fonctions électives et une « réconciliation » des citoyens avec leurs représentants nationaux et locaux,

. Elles privilégient le processus démocratique,

- . Elles concernent les différents niveaux de notre représentation nationale et locale.
- . Elles revisitent la place et le rôle des acteurs,
- . Elles nécessitent plusieurs types de révision (constitutionnelle, législative).
- . Elles peuvent être adoptées soit par la voie référendaire, ou par la voie parlementaire ou le Congrès (compte tenu de la nécessité de réviser la constitution pour plusieurs d'entre elles) avec tous les risques que cela suppose,
- . Elles doivent faire l'objet d'un échéancier tenant compte de l'agenda électoral.
- . Elles prennent en compte la place de la décentralisation dans notre organisation institutionnelle et le nécessaire renforcement de la responsabilité des élus.

A- La représentation nationale:

1- Les sénateurs

1.1- Existant:

Aujourd'hui, les sénateurs sont au nombre de 348, ils représentent la chambre haute, le Sénat. Ils sont les représentants des territoires.

Ils sont élus au suffrage universel indirect dans le ressort du département par un collège de grands électeurs (150 000 électeurs).

Ils sont peu identifiés par les citoyens et l'institution méconnue du grand public est souvent critiquée comme un vestige de l'histoire (voir les réactions du Grand débat à leur encontre). Les débats sur les intérêts du bicamérisme échappent totalement aux citoyens. Par ailleurs et de manière plus anecdotique mais bien réelle, la suppression de la réserve parlementaire a porté atteinte à leur « prestige » vis-à-vis des élus locaux, quand n'en déplaît aux sénateurs, leur utilité pour certains élus locaux qui 'interroge sur la nécessité de leur donner la parole lors des inaugurations, de même que la loi sur le non- cumul des mandats les a "éloigné" du terrain. Le sénateur jusqu'à la mise en œuvre de la réforme du non cumul exerçait souvent le mandat de maire ou de président de conseil départemental.

Le sénat est enfin souvent perçu selon les opinions soit comme le protecteur de toute dérive présidentielle, soit comme un modérateur garant de la sagesse par rapport aux députés plus politiques, soit comme une assemblée de blocage particulièrement conservatrice et axée parfois sur la défense des intérêts corporatistes des élus locaux .

1.2- Propositions: Réduire le nombre de sénateur, renforcer leurs moyens d'investigation et de contrôle :

- Passer de 348 sénateurs à 101. Le nombre de 101 présente l'avantage de ne pas faire de discrimination entre territoire...Cette réduction lisible du nombre de sénateurs est rendue possible simplement depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce nombre étant désormais le plafond fixé par la Constitution. Le caractère rural ou urbain d'une circonscription départementale peut être déterminé facilement et donnera lieu à une meilleure représentativité encore des territoires et collectivités rurales dans la mesure où, dans ce mécanisme, le critère de population qui est aujourd'hui prédominant et favorable au milieu urbain quant au nombre de sénateurs par département aurait mécaniquement un impact plus faible. Le nombre actuel de 348 reste globalement incompréhensible pour le citoyen car déterminé par des seuils arbitraires de population dans chaque département.

1.2.1 - Révision du mode d'élection:

Élus au suffrage universel indirect (op.cit.), le mode d'élection pourrait évoluer de la façon suivante.

La désignation se ferait en deux temps:

- **Un parrainage des candidats** à l'élection sénatoriale par un nombre d'élus locaux du département représentatif de la diversité des élus d'une part et proportionnellement aux nombre de collectivités et d'élus.

Cette étape légitimerait et garantirait le lien avec les territoires et les collectivités territoriales dont le Sénat est le représentant.

- une fois le nombre de parrainage obtenu, **le candidat peut se présenter au suffrage universel direct (SUD)** comme les députés.

Le sénateur doit être lisible pour les citoyens tout en représentant les territoires et leurs collectivités. La raison repose sur la prise en compte de la décentralisation qui veut qu'aujourd'hui compte tenu des compétences des collectivités, qu'elles lèvent l'impôt (de moins en moins il faut bien le reconnaître) , sont les maîtres d'ouvrage des politiques publiques voire les maîtres d'œuvre. Le sénateur largement critiqué par les citoyens retrouverait une légitimité que la seule élection au suffrage indirect par un collège d'élus rend insuffisante et le fait considérer comme un notable élu non sur un programme mais par la puissance de son réseau d'influence local au niveau des élus. Ce recours au SUD tient pleinement compte de la place occupée par la décentralisation. Elle permettrait l'implication de l'électeur et contribuerait à améliorer sa perception de l'impact qu'à la décentralisation dans sa vie quotidienne. Le vote "relégitimerait" le sénateur et renforcerait la connaissance par les citoyens des enjeux locaux.

- la durée du mandat serait inchangée (6 ans), et le renouvellement par moitié tous les 3 ans serait maintenu.

1.2.3- Une allocation de moyens renforcée :

En contrepartie de ces deux mesures (réduction du nombre de sénateurs, révision du mode de désignation). Moins nombreux, plus représentatifs, plus lisibles, les sénateurs disposeront du triplement de leur allocation de moyens. Actuellement le crédit mensuel pour rémunération brute de leurs équipes est de 8 402,85 euros, laquelle peut comprendre jusqu'à 5 salariés. Chaque sénateur pourrait ainsi disposer d'une équipe plus nombreuses dirigée par un chef ou directeur de cabinet et de conseillers le dotant de tous moyens d'investigation et d'évaluation en plus du travail législatif.

1.3- Enjeux:

Le sénateur devient l'élu majeur du département à l'interface des collectivités et du gouvernement avec une assise élargie par le suffrage universel direct. Ce mode d'élection au-delà du seul renforcement avec le citoyen est de repositionner très clairement le sénateur comme l'interlocuteur des territoires (habitants et élus) et de tenir compte des évolutions engagées à l'Assemblée nationale qui s'investit de plus en plus sur les questions territoriales ; ainsi de la création de la commission aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'Assemblée. D'autre part, le passage en première lecture des projets de loi intéressant les collectivités au Sénat ne renvoie pas la décision ultime à celui-ci.

Outre l'initiative de proposition de loi, l'examen des projets de loi, le vote des textes législatifs, des lois de finances, la capacité d'enquête et d'investigation serait renforcé. Il pourra davantage travailler les études d'impact que ce soient des projets comme des propositions de loi.

Il aura en charge l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre sur les territoires avec une évaluation systématique dans le ressort de son département d'élection. Les rapports d'évaluation soumis au Parlement auront davantage de forces de même que ceux des missions confiées par le gouvernement aux sénateurs ou aux équipes mixtes de parlementaires.

Les grilles et indicateurs d'évaluation seront élaborées conjointement par le gouvernement et le Sénat, voire avec les associations nationales d'élus locaux. Les sénateurs seront assistés dans le cadre de ces missions par les corps d'inspection générale et les corps de contrôle, voire par des organismes type France Stratégie. Les organismes publics et les compétences de ceux-ci ne manquant pas, n'il besoin de recourir aux cabinets privés.

Le Sénat pourra s'auto-saisir de thématiques « carencées » et faire toute proposition à l'échelle régionale. On pourrait envisager la création d'une mission régionale d'évaluation des politiques publiques dont les secteurs pourraient être arrêtés annuellement par un comité mixte Sénat-Gouvernement. Cette mission régionale d'évaluation pourrait être coprésidée par le préfet de région et un sénateur désigné par ses pairs dans le ressort de la région (ce serait une sorte de chef de mission).

2- Suppression du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE)

Dans le même temps le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) serait supprimé. La transformation du CESE en chambre citoyenne intégrée au processus législatif avancée par les collaborateurs de la majorité présidentielle (Association des collaborateurs progressistes) dans un livre blanc sorti en mars 2024 n'apporterait guère de valeur ajoutée au travail parlementaire pas plus qu'à la participation citoyenne. Troisième chambre constitutionnelle, il représente les organisations de la société civile et il est censé conseiller le gouvernement et le Parlement en associant les citoyens à la vie démocratique. Il participe à l'évaluation des politiques publiques. Le CESE est aussi le lieu privilégié d'expression de la participation citoyenne : la loi prévoit que toute personne à partir de 16 ans peut saisir le CESE par le biais d'une pétition ayant réuni 150 000 signatures. En outre, le CESE assure une veille des pétitions qui ne lui sont pas directement adressées, afin d'observer les attentes de la société entrant en convergence avec son champ de compétences et de détecter des pétitions ne remplissant pas les conditions légales de saisines automatiques. Ce rôle reviendrait au Sénat aux capacités renforcées. Trop d'institutions tue les institutions. Les travaux du CESE pour méritoire qu'ils soient ne constituent pas un apport flagrant dans la vie démocratique et sa plus-value demeure largement sujette à caution. Le CESE n'a que peu émergé malgré la réforme du 27 janvier 2021 lui permettant de jouer un rôle dans le développement de la démocratie participative (op.cit. organisation des conventions citoyennes sur le modèle de la convention citoyenne sur le climat, dont on connaît le résultat). Le système consistant à offrir des places à des personnalités pour services rendus dans une sinécure est suranné. Il y a suffisamment d'organismes comme les ONG, les fondations, les Think tank pour que ces personnalités trouvent les lieux d'expression de leurs talents. Au-delà du seul gain financier pour les finances publiques, la République gagnerait en clarté du qui fait quoi. Qui peut dire aujourd'hui ce que sont devenues les pétitions déposées au CESE et leur impact sur l'action publique ?

3- Les députés:

3-1- Existant:

A la différence des sénateurs la réforme ne concerterait que leur nombre et les modalités de l'élection.

3-2- Propositions:

3-2-1- Réduction du nombre de députés:

Leur nombre s'élève à 577 depuis les élections de 1986 (qui était un scrutin de liste régionale couplée à la première élection au Suffrage Universel Direct -SUD- des conseillers régionaux). Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce nombre et le plafond sont fixés dans la Constitution.

Plusieurs options peuvent être mises au débat : **300 ou 200 députés ?** Une réduction qui ne limiterait pas l'expression démocratique mais en assurerait un travail plus rigoureux.

1ère option : Une réduction pourrait être opérée fixant le nombre de députés à raison d'un maximum de trois par départements selon des critères à définir tenant compte de la démographie, mais aussi des handicaps du territoire par exemple comme des situations sociales. Ce qui ramènerait le nombre de députés à 300. Tout département devrait compter au moins un député. S'agissant du mode de scrutin, on pourrait instaurer une part de proportionnelle à l'échelon régional selon un seuil de 20% de l'ensemble des sièges de la région. Ainsi pour une région comme AURA (12 départements et 64 députés actuellement), on obtiendrait entre 30 et 36 sièges de députés dont 6-7 seraient élus au scrutin proportionnel de liste, soit moins de un par département. Le dernier découpage des circonscriptions remonte à 2010. L'opportunité de refaire l'exercice devra être examinée.

2ème option : Pour rendre tout cela plus lisible et en dissipant le sentiment de 'tripotage électoral' bien réel lié au découpage irrationnel dans l'absolu des circonscriptions législatives totalement artificielles, on pourrait scinder en deux le mode de désignation des députés en instaurant un **premier collège de 100 députés** élus au SUD dans chaque département d'une part ; en rétablissant la représentativité proportionnelle des partis et mouvements **au niveau national (mécanisme du plus fort reste sur les résultats supra)** à partir d'une liste nationale classée, déposée au niveau national par les partis et mouvements en respectant le principe de parité : **deuxième collège de 100 députés**. Enfin, serait maintenu les circonscriptions des français à l'étranger pour une élection au SUD des candidats déclarés (obligation constitutionnelle).

Rien ne s'oppose au niveau de la Constitution à ces évolutions (articles 24 et 25) qui relève d'une simple Loi organique. Toutefois une telle évolution simple et lisible se heurtera très probablement aux élus actuels du Parlement qui seraient en ce sens en conflit d'intérêt réel ce qu'il convient d'éviter. Seul un référendum (*Article 11 de la Constitution*) sur proposition du Gouvernement est susceptible, comme pour le Sénat, de présider à une telle évolution.

3-2-3 La question de la révision de l'alignement du calendrier électoral Élection présidentielle et législatives:

Il ne s'agit pas de revoir la réforme du quinquennat adoptée par référendum du 24

septembre 2000, mais de s'interroger quant à la pertinence de l'inversion du calendrier électoral des législatives décidé en 2002. Ces dernières se tenant dorénavant après l'élection Présidentielle subissent une réduction de leur importance et de leur portée au même titre que l'identité du député est amoindrie. L'Élection présidentielle est devenue l'unité de temps institutionnelle, les législatives validant le choix de la Présidentielle. Voulue par une majorité transpartisane, échaudée par les cohabitations depuis 1993, cette réforme a produit des effets qui n'étaient pas nécessairement identifiés au départ. On peut en citer deux :

- La présidentialisation du régime, les attributions du Président de la République s'exercent sans contre-pouvoirs suffisants et sans que la responsabilité du Président puisse être engagée ainsi que le souligna le rapport du Comité Balladur en 2007.

- La désaffection des électeurs pour cette élection (les jeux sont faits) et l'accroissement continue de l'abstention.

Ce n'est pas l'introduction seule d'une dose de proportionnelle qui modifiera ces conséquences. Un travail sur le calendrier électoral des législatives semble indispensable, et ce d'autant qu'il conviendrait d'éviter que les élections locales ne soient les élections de mid-term par substitution à l'absence de "respiration démocratique" au niveau des échéances nationales. La révision du calendrier électoral permettrait peut-être d'aborder les échéances locales d'une autre manière et aussi de développer la consultation citoyenne, en la déconnectant d'échéances locales parce que moins politisées?

4- Le non cumul des mandats

Le débat sur le non cumul des mandats a été lancé à l'automne 1997 par le Premier ministre Lionel Jospin et a fait l'objet de débats passionnés qui ont divisés la classe politique y compris au sein de même famille. A l'époque, sur 851 parlementaires élus en métropole, 139 ne détenaient qu'un seul mandat soit 16 %, 451 étaient titulaires de deux mandats et un élu sur trois disposait de 3 mandats. Certains députés (Mrs Voisard et de BONDY) proposaient également que toute personne exerçant une activité dans les corps d'inspection, de contrôle, dans les directions d'administration centrale ou les cabinets ministériels soient obligés de démissionner dans le cas où après un premier mandat local, elles décideraient de se porter candidat à une nouvelle élection quelle qu'elle soit. Ils précisaient que ces interdictions devraient être complétées par la mise en place d'un statut de l'élu et par une revalorisation des indemnités octroyées aux mandataires publics. Les débats furent après y compris entre le Président de la république et le Premier ministre (cohabitation oblige) malgré une certaine convergence. La réforme s'inscrivait dans le cadre de la modernisation de la vie politique et d'efficacité de la démocratie (libérer des mandats pour des jeunes, parité homme-femme, etc.). Il y avait les tenants du cumul général et absolu et les plus modérés, chacun avançant ses arguments, certains favorables au cumul d'un mandat national avec un mandat de maire jusqu'à plus de 100 000 habitants, d'autre se prononçant pour un cumul de mandat parlementaire avec une fonction de président de département ou de région ou de maire. La majorité allant dans le sens d'une opinion publique opposée au cumul des mandats. La réforme était inscrite dans trois textes dont deux nécessitaient une révision de la Constitution : Non cumul d'une fonction ministérielle avec un mandat local ; non cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction de maire ou de président d'assemblée locale ; l'incompatibilité d'exercer un mandat national et siéger au Parlement européen.

La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 va interdire le cumul de plus de deux fonctions électives locales et interdire aux parlementaires européens de détenir une présidence de

département, de région ou d'une fonction de maire.

Jusqu'en 2012 82 % des députés et 77 % des sénateurs exerçaient au moins un autre mandat électif en 2012. Ces parlementaires sont généralement à la tête d'un exécutif local : 45 % des députés et 48 % des sénateurs sont soit maire, soit président de conseil départemental, soit président de conseil régional.

Il faudra attendre 2014 et deux lois organiques - loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 pour que soit encadrer le cumul des mandats d'parlementaires nationaux et européens avec l'exercice d'une fonction exécutive locale. Les parlementaires nationaux ont des possibilités restreintes quant au cumul de plusieurs mandats électoraux.

Il est désormais interdit à tout député et sénateur, et un député européen d'exercer une fonction exécutive locale. Concrètement, un sénateur ou un député ne peut exercer aussi les fonctions suivantes :

- Maire ou adjoint au maire
- Président ou vice-président de conseil régional ou départemental
- Président ou vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, comme une métropole.

La question du retour au cumul des mandats est à nouveau d'actualité. Elle mérite d'être posée. Les députés sont « hors sol » selon nombre d'observateurs. On a pu le constater dans le cadre des crises qui secouent le pays à intervalle régulier (crise des « Gilets jaunes », crise sanitaire). Peu connu, peu au fait des problématiques locales, le député est devenu invisible sur nombre de territoires dont il semble pour beaucoup de citoyens déconnecté des réalités à tort ou à raison. Ne faut-il pas ancrer territorialement les parlementaires en leur permettant d'exercer une fonction exécutive dans une collectivité tout en limitant la possibilité à l'exercice d'un mandat de maire d'une ville jusqu'à 20 000 habitants, une vice-présidence de conseil départemental, de région, ou d'EPCI par exemple?

Les avis semblent partagés sur cette question. Ainsi, le politiste Luc Rouban, dans un entretien accordé au journal Le Monde en date du vendredi 20 décembre 2024 en réaction aux propos du Premier ministre rouvrant le débat sur le non cumul de mandats estime que « le non cumul des mandats est un faux débat ». Il introduit à l'appui de sa position « que cette question ne saurait à elle-seule réparer le lien de confiance avec les Français au stade de rupture et défiance où nous sommes arrivés (voir enquête mentionnée au I)... ; Ce qu'il faut régler selon lui, est la question de l'efficacité de la réponse de l'État aux problèmes du quotidien et ce n'est pas uniquement au niveau local que cela se joue ». Cet argument crée un amalgame entre la lisibilité de l'action publique et la prise en compte par les dirigeants des attentes des Français, de leurs conditions de vie et de leurs aspirations qui renvoie bien davantage à la question du cap des politiques publiques, des priorités à arrêter que de l'organisation des pouvoirs. Celle-ci devant être le préalable à la fixation des objectifs du pays et le moyen de sortir de la soute pour fixer un cap et conduire les objectifs dans la clarté. Les jeux d'acteurs sont consubstantiels à la simplification indispensable comme à l'évaluation des politiques publiques. Des élus ancrés sur le territoire contribueront à une meilleure connaissance comme à une meilleure analyse des situations et des mesures à prendre dans une logique de continuité des acteurs plutôt que d'avoir des élus catégoriels enfermés dans des logiques catégorielles et qui s'ignorent mutuellement.

Le Cercle Surcouf se prononce pour un retour au cumul de mandat encadré, limitant celui-ci à des fonctions pouvant aller jusqu'à la participation aux exécutifs

intercommunaux, départementaux ou régionaux mais sans exercer une présidence de ces instances. Un vice-présidence étant possible de même qu'une délégation. A contrario, un parlementaire y compris européen pourrait exercer une fonction de maire dans des communes jusqu'à 20 000 habitants sous réserve de nos propositions de créer des municipalités se substituant aux commune et intercommunalités actuelles , la fonction de président de municipalités ne pouvant être alors cumulable avec un mandat parlementaire national ou européen (voir partie ci-après la France des Territoires)..

5- Rendre le vote obligatoire :

Les cartes électorales mentionnent expressément que « Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique », pour autant l'abstention n'a cessé de croître quel que soit les scrutins, nationaux ou locaux depuis le début de la V ème République.

Si l'on reprend les chiffres des premiers tours des différentes élections et sans porter de distinctions sur l'intérêt porté par les électeurs sur le scrutin (il est connu que l'élection Présidentielle avec les élections municipales sont les scrutins ou les Français se mobilisent le plus au regard des élections européennes qui les mobilisent peu depuis la première élection des députés européens au suffrage universel), nous obtenons des chiffres alarmants pour la démocratie.

Scrutins nationaux :

Élection Présidentielle: 1^{er} tour de 1965 : abstention : 15,2 %; 2022 : 26,61 %,

Élections législatives: 1^{er} tour 1958 : 22,8 %; 2022 : 52,49 %;

Référendum : 28 septembre 1958 : 19,4 %; 24 septembre 2000, quinquennat : 69,8 %; 29 mai 2005 Constitution de l'Union européenne : 30,6 %.

Scrutins locaux :

Élections régionales : 1986 (un seul tour, proportionnelle de liste) 21,73 %; 2021 au second tour : 65,31 %,

Élections départementales (ex cantonales) : 2001: 34,52 %; 2021 : 66,68 %;

Élections municipales : 1959 : 25,2 %; 2020 : 55,25 %.

L'analyse réalisée par l'Insee en 2022 sur les écarts de participation selon l'âge est significative de l'évolution potentielle des comportements électoraux aujourd'hui mais aussi de fait pour demain. Ainsi les écarts de participation selon l'âge, déjà très marqués en 2002, se sont accrus en vingt ans, surtout pour les législatives. Seuls 28 % des moins 30 ans ont voté au second tour des législatives en 2022, contre 59 % des 65 ans ou plus, soit 31 points d'écart. C'était 25 points en 2002 (45 % contre 70 %). Ce comportement risque de perdurer si l'on part du postulat que les jeunes générations « abstentionnistes » d'aujourd'hui poursuivront dans leur désintérêt pour les élections sans que cela ne présupposent une évolution inverse pour les générations suivantes.

Partant de ces constats, et en parallèle des dispositions concernant les mandats parlementaires développées précédemment, [rendre le vote obligatoire devient nécessaire](#). L'argument consistant à dire que ce serait une infantilisation des électeurs ou que l'obligation de vote censurerait une forme d'expression que serait l'abstention, manifestation de sa désapprobation à l'égard d'une politique ou des candidats ne sauraient être retenus compte tenu de l'ampleur du phénomène d'une part, et de ses conséquences quant à la légitimité des candidats élus, laquelle est remise en question régulièrement dans le débat public, argument qui pour fallacieux qu'il soit, l'élu est élu, affaibli son autorité dans les faits. Cette obligation de vote que l'on retrouve dans nombre de pays, y compris européen (Belgique avec des distinctions selon les scrutins et les régions, Italie un temps, Grèce, Luxembourg, Pays -Bas, Roumanie). Les sanctions sont variables pécuniaires ou administratives. [Le vote obligatoire serait assorti d'une amende](#)

de 100 euros quelle que soit l'élection.

6- Lutter contre l'instabilité gouvernementale : La question de la durée de fonction des ministres :

Notre propos n'est pas de dénoncer une instabilité gouvernementale du fait du résultat des élections. Ceux-ci sont ce qu'ils sont, et hormis l'absence de majorité depuis la dissolution de juin 2024, la Vème République se caractérisait par une stabilité gouvernementale, illustrant si besoin la solidité de la Constitution de ce point de vue. Après il y a les institutions et ce que les dirigeants en font... La question de la durée des ministres au sein d'un ministère est devenu un sujet en soi. Cette question est prégnante compte tenu de la rotation des ministres à des échéances de plus en plus courtes. Ce système de « turn over » génère une forme d'instabilité gouvernementale, mais pire d'instabilité de l'action publique et pour les administrations qui mettent en œuvre la volonté et les décisions du politique du fait de la refonte des périmètres des ministères et des changements d'attribution au fil des remaniements. Imaginez une entreprise qui change de patron tous les 6 mois. Quelle compréhension pour les agents publics à quelque niveau qu'ils se situent ? Quelle motivation ? Quel cap lorsque celui qui est à la barre change en permanence ? Il est trop facile d'accuser en permanence les fonctionnaires et la Haute Fonction publique qui empêche le pays de se développer. De surcroît, les gouvernements pléthoriques ne facilitent pas les arbitrages et la rapidité d'exécution comme enfin l'absence de conviction forte des ministres en arrivant à la tête d'un ministère, dont certains très complexes, nécessitant la compréhension de leur fonctionnement. En 7 ans, 7 ministres de la transition écologique et 8 ministres délégués ou secrétaires d'État, 7 ministres de l'éducation nationale, 9 ministres de la santé et 5 ministres délégués, 5 ministres de la justice. Cette précarité n'est pas responsable. Elle induit une forme d'instabilité chronique démobilisant les administrations tout autant que les déroutant. Les administrations comme le pays ont besoin de stabilité.

Trois pistes pour remédier à cette situation de confusion et générant de la désorganisation :

. Incrire dans la Constitution le nombre de ministre : pas plus de 10 et pas plus de 10 ministres délégués ou secrétaires d'État.

. Mieux évaluer la situation des promus aux fonctions de ministre en travaillant en amont avec la HATVP (Haute autorité de la transparence de la vie publique) pour éviter toute incompatibilité soulevée post nomination,

. Au niveau des partis politiques, travailler à la spécialisation de certaines personnalités pour occuper sans attendre des fonctions ministérielles en lien avec le projet porté par le parti. La conquête du pouvoir suppose du professionnalisme et du travail ! Ne pas hésiter à présenter son futur gouvernement au cours des campagnes de façon systématique.

La

B- La représentation locale: La France des territoires:

La question de l'opportunité de la décentralisation et les débats qui pourraient

s'ouvrir au nom d'une nécessaire souveraineté étatique, de lutte contre le délitement de l'État n'ont pas lieu d'être. Le principe de l'utilité de la décentralisation avait déjà été tranché par Charles de Gaulle en mars 1968 : « L'effort multiséculaire qui lui (la France) fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées ne s'impose plus désormais, au contraire de ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ». Les questions à trancher ressortent davantage de ce que l'on fait de cette organisation qui nécessite de nouveaux types de relation entre acteurs et qui, au final après 40 de décentralisation restent sur des schémas souvent surannés et peut-être encore davantage sur des réflexes issus d'une longue culture centralisatrice dont on peine à se défaire, soit par manque de maturité, soit par manque de confiance, soit par crainte des responsabilités. Les jeux d'acteurs pour être plus clair, pour que l'action publique soit plus efficace, nécessite une clarification franche.

Les collectivités ont connu en 10 ans de profondes réformes. Les lois de décentralisation se sont succédé au gré des deux derniers quinquennats avec une accentuation sur la période 2012-2017 (op.cit), modifiant profondément le paysage institutionnel que ce soit au titre des compétences, des périmètres, des modalités de l'élection, de la gouvernance ou du positionnement des collectivités entre elles. Les autorités gouvernementales sont conscientes de la nécessité de repenser notre architecture locale pour tenir compte à la fois de la compréhension des citoyens, du « qui fait quoi » comme de la nécessité pour les élus eux-mêmes de se retrouver dans un imbroglio administratif qui dilue les responsabilités et affaiblit les responsabilités comme la capacité d'agir. Le Président de la République a confié une mission à Eric Woerth le chargeant de formuler des propositions pour "simplifier", "clarifier" et "rendre plus efficace" l'action publique au niveau local. Le chef de l'État lui a également demandé de travailler sur la simplification de l'organisation territoriale *"en vue de réduire le nombre de strates décentralisées"*. Tollé des associations nationales d'élus craintives que l'on touche au pré carré d'un jardin qui n'est plus à la Française mais ressemble davantage à un jardin à l'anglaise où tout s'enchevêtre au grand dam des citoyens comme des élus. Plusieurs missions ont été confiées à des personnalités pour proposer des évolutions en terme d'institutions comme de simplification

La question aujourd'hui est de savoir s'il faut ou non :

- . Un nouvel acte de décentralisation comme le prône les associations d'élus (AMF, ADF, Régions de France regroupées dans l'association « Territoires Unis »),
- . Une révision de la loi NOTRe
- . Revoir le périmètre des régions,
- . Conserver ou non le département?

Autant de débats qui pour importants qu'ils soient ne concernent que les initiés de par leur technicité mais qui alimente le malaise démocratique du pays.

La situation comme la conjoncture indique clairement la nécessité de s'extraire des débats trop techniques pour se consacrer davantage à la lecture citoyenne des collectivités territoriales, c'est à dire celle qui consiste à améliorer la lisibilité de celles-ci pour les citoyens comme à identifier la place et la responsabilité de l'élu local. Le propos n'est donc pas de s'attacher dans cette note au débat majeur que constitue celui des moyens des collectivités (réforme de la fiscalité et des dotations) ou des compétences, mais de s'attacher comme pour les autres mandats énoncés précédemment aux dispositions susceptibles d'améliorer et d'adapter les institutions qui fondent notre démocratie. C'est aussi pour l'État de renoncer à reprendre d'une main ce qui a été transféré de l'autre ou à vouloir complexifier les procédures comme c'est le cas avec la

multiplication de la contractualisation, qui pour vertueuse que soit l'intention (celle de répondre aux attentes des territoires) camoufle mal l'absence de stratégie d'aménagement du territoire comme la pénurie de crédits. Ces pratiques ne génèrent que des perdants et creusent le fossé entre les institutions, les élus et les citoyens.

Sans trancher de façon radicale la question du nombre de collectivités, le Cercle Surcouf propose plusieurs options.

1- Les élus départementaux et régionaux:

Plusieurs hypothèses pour ces représentants qui nécessitent de dépasser l'éternel débat qui perdure entre régionalistes et départementalistes depuis la révolution française, relancée au gré des époques et selon les affinités politiques.

1.1- Première hypothèse : Remettre en place le Conseiller territorial:

Le conseiller territorial est le mécanisme prévu dans la loi du 16 décembre 2010 dite loi de réforme des collectivités territoriales (RCT).

Le conseiller territorial c'est un seul élu pour que la région et le département travaille mieux ensemble. Il n'y a pas de suppression de collectivités territoriales. Le conseiller territorial siège au département et à la région. L'élection s'effectue au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans des cantons élargis. 3 500 conseillers territoriaux succèdent aux 6 000 conseillers régionaux et départementaux.

Il permettrait une meilleure articulation entre l'action des départements et celle des régions respectant leurs compétences, leurs spécificités et leurs statuts. Le département conserve la proximité, la région la vision stratégique. Le conseiller territorial deviendrait l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux et notamment des maires. Un seul élu pour les collèges et les lycées, la formation et l'insertion etc. On mettrait de la cohérence dans la gestion et les financements. On simplifierait les contraintes et procédures administratives.

Depuis la loi NOTRe, le département a perdu sa clause de compétence générale mais on assiste à une multiplication des délégations de compétence entre la région et le département, voire entre les EPCI et les départements. Cette recrudescence nuit à la compréhension des dispositifs pour les usagers d'une part, et génère une recrudescence de procédure augmentant d'autant la complexité et l'illisibilité de celles-ci pour les élus d'autre part. On reproduit au plan local les processus bureaucratiques (qui n'ont aucune valeur ajoutée) reprochés à l'État.

Autre élément, le redécoupage des cantons a été en partie réalisé par la loi du 17 mai 2013 faisant passer le nombre de cantons de 4 000 (chiffre inchangé depuis 1789 et la réforme Thourret) à 2074. D'autre part, la réforme a créé le mode de scrutin binominal majoritaire à deux tours. Si le nombre de cantons a été abaissé par la fusion, le nombre de conseillers départementaux et donc la représentation n'a pas baissé avec le binôme. Les critiques formulées à l'encontre du conseiller territorial pourraient bien tombées en raison même des réformes effectuées en 2013 et 2015. Nombre d'élus qui lui étaient hostiles ont revu leur position depuis les réformes du précédent quinquennat, et seul reste quelques présidents de conseils départementaux avançant des arguments faibles.

La région fusionnée par son éloignement et le mode de scrutin des conseillers régionaux nécessitent un ancrage territorial que le conseiller territorial peut incarner. La question récurrente des compétences seraient traitées par les mêmes élus, la multiplication de l'enchevêtrement des procédures pourrait être résolus. L'État aurait un interlocuteur au lieu de deux tenant un discours divergent., etc. L'élection au suffrage

universel direct donnerait une légitimité démocratique renforcée au conseiller régional.

Parmi les critiques, figurent la taille des assemblées, c'est à dire exactement le même argument qu'en 2010, de même que la difficulté d'exercer le mandat... Cette critique pose la question de la gouvernance des assemblées, des commissions permanentes et de l'exécutif. Parmi les pistes de travail, on pourrait avancer une procédure prévoyant que la commission permanente des départements ne soit constituée que d'un nombre limité de conseillers départementaux élus à la proportionnelle de liste.

On définit le nombre puis on procède au vote.

Ce dispositif serait également valable pour l'assemblée régionale.

L'indemnité du conseiller territorial serait réévaluée et des moyens pour travailler lui seraient accordées avec une allocation de moyens comme pour les parlementaires, par exemple.

La création du conseiller territorial éviterait de relancer le débat sans fin de la suppression du département.

La rémunération des conseillers territoriaux, des membres de la commission permanente et des vice-présidents et présidents feraient l'objet d'un barème calqué par exemple sur celui des administrateurs territoriaux pour les présidents et vices-présidents et de cadres A pour les membres de la commission permanente. L'indemnité des conseillers territoriaux seraient également réévaluée.

1.2- Deuxième hypothèse : La suppression du conseil départemental:

C'est une hypothèse de travail. Elle passe par un affrontement entre le gouvernement et les acteurs locaux, le Sénat et la population des territoires ruraux qui sera mobilisée par les élus. Le contexte s'y prête encore moins que lors du quinquennat précédent.

Pourtant, il donnerait corps au réinvestissement de l'État dans le département pour expliquer, accompagner lorsque le besoin existe, les politiques publiques et rapprocherait certaines d'entre elles dont l'action sociale au plus près des bénéficiaires en les confiant aux EPCI et en renforçant les coopérations métropoles-villes moyennes sans passer par l'intermédiaire départemental. Au couple Région-Département se substituerait le couple Région-Intercommunalités, lequel existe déjà sur certaines compétences telle la compétence économique. La question restant à trancher serait celle de la légitimité démocratique des élus communautaires, le système du fléchage s'il est une avancée n'a pas résolu la question de l'opacité pour les citoyens des instances communautaires aux compétences et moyens accrus y compris en terme de fiscalité.

1-3 Troisième hypothèse : La création d'un établissement public local remplaçant le département:

L'idée serait de remplacer le département par un établissement public local dans lequel siégerait les présidents des EPCI à fiscalité propre du département, des membres des EPCI et des représentants de communes désignés par leurs instances selon des modalités de désignation à définir.

Ces élus ne percevraient pas d'indemnités dans le cadre de l'exercice de cette fonction, seuls leurs frais seraient remboursés sur la base des textes en vigueur.

L'EPL aurait la gestion des compétences relevant du niveau départemental, c'est à dire tout ce qui ne peut être géré à la seule échelle d'une intercommunalité, qui nécessite une organisation et une stratégie et toute question que l'EPL estimerait devoir se saisir fut-ce temporairement et selon des règles de majorité à déterminer.

Les compétences de l'EPL pourraient être les routes, les collèges, les transports

scolaires, les politiques de réseau et d'énergie (électricité, eau etc..). L'action sociale relèverait des EPCI (proximité) avec un back-office (gestion des fichiers d'aide etc..) géré par l'EPL.

Cet EPL devrait rester strictement un EPL (simple opérateur des municipalités) et non sombrer dans la dérive d'une pseudo collectivité de fait ,Il intégrerait un nombre très limité de compétences obligatoires (citées plus haut). Il pourra intégrer, à l'initiative de tout ou partie des municipalités d'autres compétences à leur initiative, ces dernières étant financées par le budget des municipalités elles-mêmes. L'État cessera de développer des usines à Gaz réglementaires et se contentera de définir un statut type avec les compétences obligatoires minimales , il ne versera pas de dotation de fonctionnement (DGF) , ces dernières étant identifiées dans la DGF des municipalités qui devront les transférer (dépense obligatoire) , voir les abonder en cas de compétences déléguées, mais maintiendra ouvertes les facultés de financements en investissement des projets , directs (subventions), ou indirects (FCTVA, garantie d'emprunt ...). La création d'un EPL interdépartemental pourra être envisagé.

Une expérimentation pourrait être conduite avec un ou plusieurs départements.

Cette organisation permettrait de revoir le rôle, la place et l'organisation des services déconcentrés de l'État dans le département et dans les arrondissements.

2- Les communes:

Elles restent l'échelon de proximité malgré le manque avéré de moyens et de capacités pour une majorité d'entre elles. Il faut s'orienter vers des mécanismes incitatifs de fusion de communes voire en s'exonérant des frontières administratives départementales ou régionales. Le volontariat doit demeurer la règle. Tenante des libertés locales, pourquoi ne pas accroître leurs possibilités à exercer davantage celles-ci par des choix répondant à l'histoire, la géographie, les modes de vie. L'ouverture de telles possibilités se ferait avec une participation citoyenne (consultation, référendum d'initiative locale etc..). La commune reste le niveau où s'exprime la démocratie directe sur des sujets locaux et les modes de vie.

L'avenir de la commune est également dépendante de celui de l'intercommunalité, laquelle nécessite des aménagements.

3- L'intercommunalité:

Elle a beaucoup évolué depuis les lois Chevènement et l'émergence des métropoles (aux statuts juridiques variables) comme avec la révision de la carte intercommunale de 2015-2016 et l'élargissement des périmètres.

Les intercommunalités sont à une intersection de leur histoire.

N'étant pas des collectivités mais des groupements de communes, celles-ci arrêtent ce qu'elles entendent mettre en commun dans un intérêt communautaire bien compris. La nature des intercommunalités a évolué avec l'élargissement de leurs compétences y compris des compétences propres comme l'action économique (art. 66 de la loi NOTRe) ou elles agissent en lien avec les régions dont elles pourraient devenir le front-office à terme.

Autre changement perceptible, celui des rapports entre les communes rurales et urbaines ou périphériques dû à l'élargissement des périmètres. Ces élargissements ont accru la diversité de l'appropriation des politiques publiques au sein d'espaces plus contrastés et aux intérêts divers. Ces changements se sont accompagnés d'une capacité budgétaire accrue, de la responsabilité de réaliser les investissements structurants, de lever l'impôt alors même que leur lisibilité demeure très faible en raison d'un mode de

scrutin bâtarde : le fléchage des candidats sur les listes municipales. Enfin, une dérive "technocratique" des EPCI à fiscalité propre comme le souligne Jean-Pierre Chevènement avec des DGS puissants et des élus souvent débordés. Cette dérive risque de transformer ces groupements en administrations sans pilotage politique du fait d'une technicité des compétences et d'un accroissement des procédures.

Quelles corrections apportées sans en faire des collectivités à part entière ce qui menacerait la commune?

Aujourd'hui les conseillers communautaires lèvent l'impôt, gèrent des budgets supérieurs aux communes centre et plus importants que les communes adhérentes avec de fortes disparités entre elles. Ils mettent en place les politiques publiques (contrats Action cœur de villes, Contrats de transitions écologiques, contrats territoires d'industrie.) souvent en lien avec la région donnant corps au couple région-intercommunalités. L'Etat faisant des intercommunalités son interlocuteur privilégié. En parallèle, les conseillers communautaires sont élus par fléchage sur les listes municipales sans que les électeurs n'aient intégrés l'importance de ce vote. Les élus communautaires n'ont aucune lisibilité pour les contribuables, les électeurs, les usagers.

Un déni de démocratie s'est installé et il serait pertinent de le corriger.

Deux options:

. Soit on conserve le mode du fléchage sur les listes municipales et on court le risque de voir la crédibilité même des élus municipaux se déliter;

. Soit on recourt à un mode d'élection qui satisfasse la double contingence de respecter le mandat municipal et d'assurer la lisibilité de l'intercommunalité et des élus communautaires; Une solution pourrait être d'élire le même jour sur deux listes distinctes les conseillers municipaux et les conseillers communautaires, avec deux professions de foi. Le programme de la ville et de l'EPCI seraient distinctement énoncés. Les mêmes candidats figureraient sur les deux listes et l'affichage serait clair. Le fléchage pour simple qu'il soit, ne permet pas la perception de ce qu'est l'intercommunalité.

Autre amélioration, le maire d'une commune centre ne pourrait prétendre à la présidence de l'intercommunalité. L'objectif de cette mesure serait de corriger le risque réel de captation des projets et du budget de l'EPCI au seul bénéfice de la ville centre. Cela permettrait d'élaborer un projet de territoire partagé et d'améliorer la démocratie au sein de l'EPCI.

4- Une option plus radicale : La constitution de municipalités.

A l'instar du décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 concernant la constitution de municipalités qui supprimaient en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté sous le titre Hôtel de ville, mairies, échevinages, consulats, serait substitué aux communes et intercommunalités des municipalités correspondant aux intercommunalités actuelles.

-La solution simple et compréhensible -et enfin rationnelle et déterministe-pourrait être aujourd'hui, compte tenu de l'attachement des français à leur commune d'une part, de la réalité des moyens et du niveau de décision correspondant d'autre part, de la 'couverture' du territoire français par des EPCI à fiscalité propre :

- 1-Définir le niveau de MUNICIPALITÉ sur les territoires des plus de 1200 EPCI
- 2-Maintenir le niveau de la commune

3-Organiser les relations MUNICIPALITE-COMMUNES par une Loi organique de type PLM adaptée **mais simplifiée** (Élection -conseillers communaux/municipaux, compétences, finances ...)

Et faire enfin du niveau **Municipal** le niveau effectif et opérationnel principal de l'organisation territoriale du bloc communal, disposant d'attributs de proximité identifiés (Mairies,) mais ces dernières ayant des compétences structurelles limitées pouvant, le cas échéant, être complétées -sur décision locale du niveau municipal- par des compétences déléguées bien identifiées assorties de moyens déterminés à l'échelon municipal.

Une telle mesure assurerait une vraie démocratie locale tout en améliorant la complexité des finances locales, compréhensible (et encore) par quelques initiés. Les communes sont maintenues en tant que telles avec des compétences « régaliennes » et une existence physique tandis que le lieu d'action est au niveau des actuelles intercommunalités devenues des municipalités au personnel politique élu au suffrage universel direct, levant l'impôt ce qui est déjà le cas pour les intercommunalités sans élus désignés directement par les électeurs et avec des compétences largement transférées par les communes.

5- Les Pays et Pôles d'Équilibre Territorial et Rural ? Quel avenir ?

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ne s'est pas seulement attachée à créer les métropoles, mais aussi à créer des PETR. Cette mesure entendait mieux prendre en compte le monde rural tout en visant une simplification et une convergence du paysage des territoires de projet et de contractualisation ainsi qu'une plus grande efficacité dans la territorialisation des politiques publiques, lesquelles devaient pouvoir plus facilement se coordonner sur un territoire. La lisibilité de l'action publique et la mutualisation des moyens devaient en être renforcées. Au final, hormis quelques territoires (Pays Basque par exemple), aux identités avérées ou par un engagement volontariste d'élus très impliqués, peu de PETR peuvent se prévaloir d'une amélioration dans la coordination des politiques publiques comme de leur simplification. Quant à la contractualisation, il suffit d'examiner l'impact des Contrats pour la réussite de la transition écologique, qui depuis la création des contrats de transition écologique (CTE), hormis des changements de dénomination n'ont pas profondément changé la donne, lorsqu'ils n'ont pas purement et simplement disparu du paysage administratif alors même qu'il pouvait préfigurer les contrats de cohésion territoriale, contrat unique passé entre l'État et les collectivités territoriales. D'une bonne idée, celle-ci n'a pas su prospérer et les PETR ne sortent pas grandis de ces mécanismes pétris de bonne intentions mais par trop complexes et ajoutant un échelon de décision supplémentaire pour des élus largement pris par des réunions multiples qui délitent leur capacité d'action.

, la refonte des institutions locales (constitution de municipalités, refonte des départements, réorganisation des services de l'État en conséquence) comme la possibilité de recourir à un mécanisme de contractualisation unique permettrait de travailler à l'échelle d'un bassin de vie plutôt que de se restreindre à des échelles ressortant d'un découpage administratif ignorant les frontières physiques et sociales. Pour cela nulle besoin de créer une instance supplémentaire comme les PETR ou les Pays qui sont quelque part une création illustrant notre incapacité faute de volonté à repenser nos institutions locales. On crée des échelons intermédiaires supplémentaires accroissant la complexité administrative si décriée et la mobilisation d'élus surchargés en réunions multiples à faible productivité bien souvent et ou ne s'exprime au fond que les initiés.

Sans méconnaître l'investissement des élus concernés, il faut convenir honnêtement que cet échelon n'a pas apporté de résultats probants en terme d'amélioration, de fluidité et d'efficacité de l'action publique locale (voir le rapport de la Cour des comptes de mai 2022) entre autres. Leur suppression doit être remise sur la table de l'amélioration de l'action publique comme de la démocratie locale en lien avec les mesures préconisées sur les différents échelons locaux. Les PETR seraient inclus dans les municipalités créées, lesquelles correspondant à des bassins de vie seraient l'échelon idoine des mesures de coordination de l'action publique.