

Quel sens (re)donner à nos institutions ?



AMICALE GAULLISTE
DU SÉNAT

Sous la direction de **Nicolas Germain**, avec la participation d'**Alexandre Samper Balouin**, de **François Foulonneau**, de **Vincent Kranen**, de **Ken LeCoutre**, d'**Oriane Lesiak**, de **Yassir Mechelloukh**, de **Clotilde Noël**, de **Guillaume Ronzani** et de **Théo Scubla**.

Avec nos remerciements aux membres de l'amicale gaulliste du Sénat rencontrés dans le cadre d'auditions :

Charles Guéné, président de l'amicale gaulliste du Sénat, sénateur de la Haute-Marne ;

Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat, sénateur de la Manche ;

Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat, sénatrice des Yvelines ;

Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais ;

Jacques Oudin, sénateur honoraire de Vendée.

ESPRIT GENERAL

« Les miettes tombent » ; ainsi réagit Maxime Nicolle, l'une des figures de proue du mouvement des gilets jaunes, à l'allocution présidentielle du 10 décembre 2018 destinée à mettre un terme à la contestation sociale.

Si le Président Emmanuel Macron multiplie à cette occasion les annonces (revalorisation du SMIC à la charge de l'État, annulation de la hausse de CSG pour les retraités modestes ou bien encore défiscalisation des heures supplémentaires et des primes de fin d'année), leur réception s'avère contrastée. « *Trop peu/Trop tard/Après trop de violence (sic) et de mépris !!!/À samedi !!!* » publie encore Éric Drouet, autre visage médiatique du mouvement. Tant est si bien que s'est tenu, samedi 2 mars, l'acte 16 d'une mobilisation qui perdure quoiqu'en baisse d'intensité.

Pour expliquer pareil sentiment de malaise et de détresse, largement diffus au sein de la société française, les commentateurs ont pour l'essentiel adopté une approche sociologique : il se serait agi du réveil de la France périphérique, celle des oubliés que mépriseraient la classe dirigeante et politique, réveil sonné par la hausse annoncée de la taxe sur les carburants et finalement ajournée par le gouvernement.

Pourtant, la crise des gilets jaunes n'est pas réductible à une crise du pouvoir d'achat. Les dispositions d'ordre socioéconomique ne sauraient suffire à expliquer l'immensité du problème que recouvre l'expression de ce que le philosophe Marcel Gauchet nomme « le malheur français »¹. D'autant plus qu'il semble bien incertain, sur ce terrain, d'être en mesure de répondre à la multiplicité – inconciliable – des revendications énoncées : comment satisfaire tout à la fois les demandes de baisse de pression fiscale et de hausse des prestations sociales ?

La France est, depuis le 17 novembre 2018 et les premiers blocages de ronds-points, le théâtre d'une convulsion majeure dans le déploiement de ses acquis démocratiques. Longtemps avons-nous cru être parvenus à la « fin de l'histoire », et que jamais plus notre système alliant démocratie libérale et économie de marché ne connaîtrait d'entraves à son avènement.

Le XX^{ème} siècle a, il est vrai, achevé de libérer notre société des contraintes dont elle était l'objet, telles que l'autorité religieuse, l'absolutisme politique ou le sacré des traditions. Mais avec l'émergence de l'État-nation et des droits individuels s'est ouverte une ère de l'autonomie qu'il s'agit désormais de s'approprier. La crise des gilets jaunes vient rappeler à quel point cette appropriation est difficile.

Si notre démocratie s'est dotée d'institutions solidement ancrées depuis plus d'un demi-siècle grâce à l'établissement de la V^{ème} République, la question aujourd'hui en suspens est celle du sens qu'il convient de leur conférer. Autrement dit, une lecture différente de celle sociologique est possible pour rendre compte du moment heurté que traverse le pays : elle est celle d'une recherche de sens, du refus de l'inféodation du pouvoir politique au pouvoir économique et de redéfinition d'une perspective collective.

¹ *Comprendre le malheur français*, Marcel Gauchet (en collaboration avec Éric Conan et François Azouvi). Stock. 2016.

TABLE DES MATIERES

Esprit général	2
Un nécessaire exercice de clarification institutionnelle	5
I- La démocratie en question : battre en brèche le mythe du « tout participatif »	5
A) Le besoin, pour tous les citoyens, d'une maîtrise de leur destin politique.....	5
B) Démocratie participative et numérique : risques d'une désincarnation et d'une anonymisation du politique.....	6
C) Participation des citoyens dans le cadre d'institutions représentatives	7
II- Des modalités de gouvernement sans équivoque : affirmer un régime présidentiel doté de réels contre-pouvoirs	8
A) Hypocrisie du régime semi-présidentiel à la française	8
B) Quel avenir pour le bicamérisme ?.....	9
C) Nécessaire évolution des rôles du Parlement.....	10
III- Un mode de scrutin assumé : prôner le mode majoritaire assorti d'une responsabilité accrue des élus	11
A) Sous-représentation des partis « hors système »	11
B) Distension des liens entre représentant et représenté	11
C) Renforcement de la responsabilité des élus.....	12
Émancipation des individus et fondation d'un socle commun	13
I- Quel cadre pour des individus libres et émancipés ?	13
A) Travail et pancapitalisme	13
B) Recentrage de l'école sur l'instruction et la formation à la citoyenneté.....	14
C) Rapports entre un État laïc et une société qui ne l'est pas.....	15
II- Quel rôle l'État doit-il assumer ?	16
A) Attachement des Français aux services publics et aux transferts sociaux.....	16
B) Redéfinition d'un périmètre resserré autour du régalien et de la solidarité.....	17
C) Défiance envers une fiscalité illisible.....	17

III- Quelle articulation avec les collectivités locales ?.....	18
A) Décentralisation et millefeuille territorial.....	18
B) Constat d'un désengagement de l'État.....	19
C) Refonte des compétences territoriales.....	20
Articulation des institutions françaises avec le reste du monde.....	21
I- Quelle souveraineté à l'heure de la construction européenne ?	21
A) Un collectif européen impossible sans l'existence d'un commun national.....	21
B) Europe des communs, Europe de la puissance	21
C) Inscription de la singularité française dans un avenir européen	23
II- Quelle territorialité à l'heure de la mondialisation ?	23
A) Tradition d'ouverture de la France et accueil des réfugiés	23
B) Garde-fous à l'égard des pouvoirs d'influence extérieurs.....	24
C) Extraterritorialité du droit et de la fiscalité.....	25
III- Quelle identité dans un monde en mutation ?.....	26
A) Indépendance de la voix diplomatique française.....	26
B) Les droits de l'homme comme opposition à l'affirmation des régimes autoritaires	27
C) Préservation d'une exception culturelle et de la francophonie	28

UN NECESSAIRE EXERCICE DE CLARIFICATION INSTITUTIONNELLE

I- LA DEMOCRATIE EN QUESTION : BATTRE EN BRECHE LE MYTHE DU « TOUT PARTICIPATIF »

A) LE BESOIN, POUR TOUS LES CITOYENS, D'UNE MAITRISE DE LEUR DESTIN POLITIQUE

Le mouvement des gilets jaunes ne donne pas qu'à voir une crise du consentement à l'impôt né du refus de la hausse de la taxe sur les carburants. Il est une crise sociale doublée d'une crise de légitimité des institutions politiques. Une crise sociale d'abord : la pluralité de profils qui ont pu endosser le gilet jaune ne saurait masquer, en réalité, une union fondée sur l'appartenance à une population « dominée » économiquement, culturellement et politiquement. Cette domination n'est pas nouvelle ; mais la catalyse spontanée, non institutionnelle et soudaine de multiples voix appelant à lutter contre cette domination est singulière et rendue possible par l'irruption des réseaux sociaux dans le champ de la politique traditionnelle.

Si, depuis les années 70, la théorie de la lutte des classes s'est heurtée à l'émergence d'une large classe moyenne², les commentateurs n'hésitent pas à qualifier la mobilisation actuelle de « jacquerie fiscale » sur fond d'exaspération populaire. Mais la dénonciation d'une forme renouvelée de domination économique s'accompagne d'un sentiment d'impuissance politique plurifactoriel. Nombre d'éléments sur lesquels se fonde la promesse, pour chacun, d'une maîtrise de son destin politique sont aujourd'hui bancals. En premier lieu, la légitimité de nos représentants est contestable en raison du fort niveau d'abstention³ ; le bât blesse dès lors que l'action des représentants n'emporte plus de large adhésion populaire sur des sujets fiscaux ou sociétaux.

Le fossé n'a de cesse de se creuser entre la population française, que le rouleau compresseur de la mondialisation rend authentiquement pessimiste, et l'exécutif, pour qui le blocage de la société est dû à son insuffisante modernisation. Aussi les « gouvernants » sont-ils tentés, dans une optique economiciste, de vouloir répondre au malaise des classes populaires par l'obsession de la croissance et le financement d'aides sociales. La réduction, par les pouvoirs successifs, du politique au seul champ de l'économie constitue un terreau propice au développement du « vote extrême ».

L'impuissance intériorisée est ainsi duale, tant politique qu'économique, et nourrit la volonté d'arracher la prise de décision publique des mains du personnel politique. S'opère alors un retour en force de la question démocratique, un temps contenue dans le projet autogestionnaire et dans le développement de pratiques participatives dès le début des années 2000. Les exemples de

² Selon la note d'analyse n°41 de France Stratégie (février 2016), la classe moyenne regroupe les deux tiers de la population adulte en France, contre la moitié aux États-Unis.

³ Depuis 1958, jamais des législatives n'avaient attiré aussi peu d'électeurs qu'à l'occasion du second tour des élections de juin 2017. L'abstention s'est élevée à 57,4 % des électeurs inscrits.

Bertrand Delanoë à la mairie de Paris⁴ et des propositions, lors de la campagne présidentielle de 2007, de Ségolène Royal⁵ en sont des illustrations.

Toutefois, les applications concrètes de participation restent aujourd'hui cantonnées à l'échelon local, à l'instar des budgets participatifs (« vaisseau-amiral » de la démocratie participative selon le politologue Carsten Herzberg) institués dans 80 villes françaises en 2018. Difficile de considérer le droit de pétition devant le parlement (inusité et peu contraignant⁶) comme un outil suffisamment à même de donner aux populations « dominées » le pouvoir politique qu'elles réclament aujourd'hui. Tout l'enjeu du référendum d'initiative citoyenne (RIC), devenue la revendication phare du mouvement des gilets jaunes, est alors de redonner aux citoyens un outil de rétroaction face aux décisions de portée nationale, et donc un véritable outil de démocratie participative soluble dans les institutions représentatives.

B) DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET NUMERIQUE : RISQUES D'UNE DESINCARNATION ET D'UNE ANONYMISATION DU POLITIQUE

Dans ce contexte de crise, une tentative de solution émerge de la part des tenants du tout numérique : les *civic tech* regrouperaient alors un ensemble d'innovations technologiques censées aboutir à une nouvelle matrice démocratique. L'idée de fond est loin d'être inédite, mais il convient de la débarrasser de certains fantasmes et de la préserver de toute logique mercantiliste, qui réduirait le citoyen à sa dimension de consommateur de services publics via une *App* ou une plateforme en ligne.

Toute volonté politique doit pouvoir se reconnaître dans un visage. Le scientifique Joël de Rosnay décrivait déjà en 1975⁷ les raisons pour lesquelles il serait irréaliste et dangereux de chercher à remplacer la composante humaine et représentative du politique par des systèmes d'information collectifs, anonymes et désincarnés. Les problématiques actuelles d'ordre éthique et de traçabilité du mode de décision, certains algorithmes agissant en « boîte noire », irriguent désormais ces inquiétudes. Et encore, les expériences participatives et digitalisées dont il est aujourd'hui question ne portent que sur l'idée d'une « consultation électronique permanente »⁸ et non à ce stade sur le remplacement de nos représentants par de l'intelligence artificielle – proposition qui ne saurait tarder.

L'enjeu véritable de la démocratie participative réside dans l'*empowerment* des citoyens tel que défini par la politologue britannique Carole Pateman ; cette responsabilisation croissante de l'individu se fait à un rythme qui n'est pas celui de l'instantané technologique. Le corps social vit à un rythme qu'il convient de respecter : il est celui de l'éducation, de la réflexion, de la communication, du débat et enfin de la délibération – le tout ancré dans un contexte individuel, social et environnemental déterminé.

⁴ Il est possible de citer à cet égard les 121 conseils de quartier, les consultations organisées à l'échelle de la ville et les instances participatives permanentes créées dans les arrondissements ou au niveau municipal.

⁵ Une des propositions de la candidate visait à instaurer des jurys citoyens, tirés au sort, afin d'évaluer sur le long cours l'action des élus.

⁶ D'après le site de l'Assemblée nationale, l'ensemble des 36 pétitions examinées dans le cadre de la XIII^{ème} législature (2007-2012) ont été classées sans suite.

⁷ *Le Macroscopie : vers une vision globale*, Joël de Rosnay. Éditions du Seuil. 1975.

⁸ Par exemple, les citoyens ont été invités à modifier ou à commenter en ligne le texte du projet de loi *Pour une République numérique*, finalement adopté le 28 septembre 2016, sur une plateforme dédiée.

Aussi semble-t-il illusoire de chercher dans la technique les moyens de sortir d'une crise de sens politique. S'il existe d'ores et déjà des solutions technologiques ouvrant de nouveaux espaces de formation citoyenne et de débats plus ou moins structurés, l'outil technologique doit rester un moyen au service du déploiement d'une intelligence collective, en accélérant la transmission de la l'information, et non se substituer à elle. La vie politique reste empreinte d'une conflictualité qui ne saurait se résoudre par le « profilage » des utilisateurs de telle ou telle application.

À l'heure d'une individualisation toujours croissante de notre société, la digitalisation des prises de décision publique – via, par exemple, le recours au vote dématérialisé pour les élections aussi bien locales que nationales – viendrait achever le désenchantement du politique et la permanence des rites républicains sur lesquels s'assoit sa capacité à générer un imaginaire commun.

C) PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LE CADRE D'INSTITUTIONS REPRESENTATIVES

La crise que connaît notre démocratie crée mécaniquement une demande de nouvelles options politiques. Lors des précédentes élections présidentielles, certains candidats de gauche n'ont pas manqué d'anticiper et de répondre à cette demande en invoquant la nécessité d'un passage à une nouvelle République. D'un côté, Arnaud Montebourg a été la figure de proue du C6R (comité pour la VI^{ème} République), et cosignait, dès 2005, *La Constitution de la 6^e République*⁹ aux côtés du professeur de science politique Bastien François. De l'autre, le programme de la France insoumise prévoyait en 2017 la convocation d'une assemblée constituante composée de citoyens dont la mission serait d'établir une nouvelle constitution et de mettre un terme à la « monarchie présidentielle ».

Si la tentation de la *tabula rasa* est réelle, il s'agit de souligner que la V^{ème} République permet d'ores et déjà de faire évoluer l'équilibre entre représentation et participation. En tout état de cause, la Constitution dans sa rédaction actuelle allie deux fonctions singulières de la représentation décrites par Pierre Rosanvallon¹⁰ : la figuration symbolique d'une part, et le mandat d'autre part. Au-delà des règles constitutionnelles, c'est l'usage qui fonde les mécanismes républicains. En d'autres termes, rien n'empêche de compléter ces fonctions de la représentation par des éléments de participation citoyenne.

L'apôtre du RIC, Étienne Chouard, le présente comme un outil pensé pour réguler la démocratie représentative, et non l'abroger. Il s'agirait là de donner au peuple le moyen de venir à tout moment rétro-contrôler directement ses représentants afin de s'assurer que ceux-ci agissent conformément à sa volonté. En cela, le RIC fait figure d'outil complémentaire au déploiement de la souveraineté du peuple telle que décrite par l'article 1^{er} de la constitution de 1958 : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

⁹ *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie*. Arnaud Montebourg et Bastien François. Éditions Odile Jacob. 2005.

¹⁰ *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Pierre Rosanvallon. Gallimard, Bibliothèque des histoires. 2000.

II- DES MODALITES DE GOUVERNEMENT SANS EQUIVOQUE : AFFIRMER UN REGIME PRESIDENTIEL DOTE DE REELS CONTRE-POUVOIRS

A) HYPOCRISIE DU REGIME SEMI-PRESIDENTIEL A LA FRANÇAISE

La V^{ème} République est dans sa conception un régime de type parlementaire : le gouvernement y est responsable devant le Parlement, puisque les députés peuvent le renverser, de même que le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale. Le régime parlementaire initial se caractérise ainsi par ce subtil équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, sans qu'une hégémonie présidentielle ne vienne réduire les prérogatives du Parlement.

Au lendemain du 4 octobre 1958 et de la promulgation de la nouvelle République, l'Assemblée nationale est la seule instance élue au suffrage universel direct des hommes et des femmes âgés d'au moins 21 ans. Seule dépositaire de la légitimité conférée par un scrutin direct, l'Assemblée nationale devient le réceptacle de la souveraineté nationale. Le président de la République est alors élu, pour un mandat de 7 ans, par un collège de grands électeurs comprenant les parlementaires, les conseillers généraux et des élus municipaux. Celui-ci n'a de comptes à rendre à personne, ratifie les traités, dirige les armées et doit se placer au-dessus des partis politiques pour assumer sa partition de chef d'orchestre.

Cette version originelle de la V^{ème} République, inspirée des souhaits exprimés par le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux, ne dure que quatre ans. Dès 1962, un référendum est convoqué, conformément à l'article 11 de la Constitution et sans l'aval des chambres parlementaires, afin d'introduire l'élection au suffrage universel direct du président de la République. Il en a résulté un oui franc (62,3 % des voix favorables) et une participation électorale conséquente¹¹, dans un contexte de crise avec la fin de la guerre d'Algérie et d'attentat du Petit-Clamart. Cette disposition suscite pourtant à ce moment une farouche opposition du Conseil d'État, des parlementaires¹² et de la majorité des membres du Conseil constitutionnel.

S'opère pour le Parlement une transformation majeure de l'équilibre institutionnel, rupture inédite dans l'histoire républicaine française. Les parlementaires ne sont plus le seul réceptacle de la légitimité populaire. De sa position d'arbitre le président de la République devient *de facto* acteur politique. L'extension de ses pouvoirs, destinée à ne plus reproduire l'instabilité chronique de la IV^{ème} République, a été rendue possible par les différents dispositifs du « parlementarisme rationalisé »¹³ souhaité par Michel Debré.

En 1962 la France a changé définitivement d'inspiration dans l'exercice du pouvoir, désormais présidentiel, sans changer le fondement de ses institutions qui restent parlementaires. Or, une telle configuration exigerait une séparation stricte des pouvoirs et l'instauration de contre-pouvoirs réels. En France, il n'en est rien. Le Président demeure politiquement irresponsable et n'est jugé qu'à l'aune de l'élection présidentielle, tandis qu'il désigne son

¹¹ Le taux d'abstention, peu élevé, s'est limité à 23 % des inscrits.

¹² Le président du Sénat, Gaston Monnerville, accuse en 1962 le Premier ministre Georges Pompidou de « forfaiture » pour ne pas s'être opposé au projet de référendum.

¹³ La mise en œuvre de ce « parlementarisme rationalisé » comprend l'engagement de responsabilité du gouvernement sur un texte (article 49-3 de la Constitution), la fixation de l'ordre du jour parlementaire par le gouvernement ou la possibilité de recourir à la procédure du vote bloqué.

Premier ministre, préside le conseil des ministres et conserve la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale. En outre, les nominations des ministres et des cabinets ministériels ne sont pas soumises à l'approbation du Parlement.

La France, régime originellement parlementaire où le président de la République a pris le pouvoir par les urnes, appartient donc aux pays à caractère « semi-présidentiel » comme théorisé par Maurice Duverger. Un système où le Président est l'acteur majeur du jeu politique. Malgré les multiples révisions constitutionnelles depuis 1958¹⁴, jamais le changement institutionnel de 1962 n'a été abordé de front. Le Parlement a certes obtenu plus de marges de décision sur son agenda et a vu l'usage de l'article 49-3 limité, mais l'instauration du quinquennat en 2000 accompagné de l'alignement du calendrier des élections présidentielles et législatives sapent toute possibilité, pour les députés, d'échapper à la dynamique favorable au camp du candidat élu un mois auparavant.

En France, l'élection présidentielle s'est institutionnalisée depuis 1965. Elle est aujourd'hui la reine des élections avec des taux de participation records jusqu'à 87,3 %¹⁵. Le déséquilibre marqué par des institutions parlementaires non adaptées à une réalité politique présidentielle suggère la nécessité d'une clarification d'ensemble. Si la stabilité de la V^{ème} République est une réussite, cette même qualité ne doit pas être un argument contraire à toute évolution et valorisation de contre-pouvoirs à la puissance exécutive.

B) QUEL AVENIR POUR LE BICAMERISME ?

La suppression du Sénat ou du Conseil économique, social et environnemental (CESE) est un sujet récurrent dans les divers débats politiques. Il s'agit notamment, en 2017, d'une proposition de campagne de la France insoumise¹⁶. Plus récemment, dans sa lettre adressée en janvier 2019 aux Français, le Président Emmanuel Macron a explicitement appelé à traiter la question¹⁷.

Pourtant, les avantages d'un Parlement constitué de deux chambres dans un régime parlementaire présidentialisé viennent de s'incarner dans l'actualité. Face aux multiples interrogations soulevées par les soupçons à l'encontre d'Alexandre Benalla, adjoint au chef de cabinet du président de la République, et compte tenu des réticences de l'Élysée à s'expliquer, décision est prise à l'Assemblée nationale et au Sénat de créer deux commissions d'enquête. Celle de l'Assemblée nationale n'aura duré que quelques semaines, puisqu'un accord politique s'est révélé impossible pour demander l'audition du secrétaire général de l'Élysée, proche du Président Emmanuel Macron, et de son directeur de cabinet. L'Assemblée nationale aura démontré toute la difficulté pour des députés de la majorité de prendre position à l'égard de l'exécutif. Dans ce contexte, c'est au Sénat qu'est revenu le soin de mener le travail de commission d'enquête parlementaire et de remettre son rapport définitif.

Les sénateurs, élus par un collège de 162 000 grands électeurs, sont les représentants légitimes des territoires de la France et de ses 35 000 communes. Dans le cadre de la navette parlementaire,

¹⁴ La V^{ème} République compte 24 révisions constitutionnelles.

¹⁵ Ce taux, record historique, a été observé lors du second tour de 1974 opposant Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand.

¹⁶ Cette proposition figure dans le numéro 42 des « livrets de la France insoumise » intitulé *Une République permettant l'intervention populaire*.

¹⁷ Le Président Emmanuel Macron s'exprime en ces termes : « *Quel rôle nos assemblées, dont le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental, doivent-elles jouer pour représenter nos territoires et la société civile ? Faut-il les transformer et comment ?* »

le Sénat constitue souvent l'un des rares freins au duo exécutif-majorité parlementaire et contribue, par ailleurs, à l'enrichissement de la production législative par le truchement de nombreuses modifications prises en compte lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

L'avantage du bicamérisme modéré français¹⁸ est d'éviter les décisions brutales et de tempérer les ardeurs réformatrices – visant notamment la Constitution. Un frein qui avait exaspéré le Président Charles de Gaulle, initiateur d'un référendum pour rendre l'avis du Sénat simplement consultatif¹⁹ et le fusionner avec le CESE, référendum finalement perdu avec 52,6 % de votes défavorables.

C) NECESSAIRE EVOLUTION DES ROLES DU PARLEMENT

La V^{ème} République porte en elle 57 ans de paradoxe, caractérisé par une présidentialisation du régime sans le développement de contre-pouvoirs solides. Le Parlement est trop souvent considéré comme la chambre d'enregistrement du programme porté par la majorité présidentielle. Pour preuve, les taux de participation aux élections législatives sont en constante baisse avec celle de 2017 pour point d'orgue, première élection à n'avoir pas su rassembler plus de la moitié des électeurs inscrits aux urnes au premier comme au second tour.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, de revenir sur l'élection – à laquelle l'attachement des Français ne fait aucun doute – du président de la République selon ses modalités présentes ou de proposer un changement de régime. Il s'agit de préserver le contre-pouvoir parlementaire à adjoindre à l'exécutif. Pour ce faire, l'ambition d'un contrôle parlementaire à la hauteur, complémentaire à la Cour des comptes et tel que souhaité par Philippe Séguin, pourrait être réhabilité. Des deux instances, Cour des comptes et Parlement, seule la seconde dispose d'un pouvoir de sanction. Certes, des évolutions positives sont à noter ces dernières années, parmi lesquelles l'inscription de la mission de contrôle du Parlement dans la Constitution en 2008 et la création d'un comité d'évaluation et contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale en 2009, mais force est de constater que ni le Palais Bourbon ni le Palais du Luxembourg n'ont été dotés de capacités autonomes de chiffrage.

S'agissant de l'abaissement du nombre de députés de 577 à 404, comme envisagé par le Président Emmanuel Macron, les marges financières libérées devraient être réinvesties afin de fournir aux parlementaires des équipes étoffées et renforcer la qualité du travail législatif. Si cette baisse venait à trouver son équivalent au Sénat (rapport de 0,6 entre les effectifs des deux chambres), un ratio de moindre densité pourrait être déterminé afin d'en minimiser l'impact sur les territoires les moins peuplés. Il semblerait en outre pertinent, pour une chambre des territoires, de pouvoir cumuler mandats parlementaire et local.

¹⁸ Par opposition, un bicamérisme égalitaire est un système où l'accord des deux chambres est obligatoire sur tous les textes (à l'instar de la III^{ème} République).

¹⁹ Tel était le cas sous la IV^{ème} République.

III- UN MODE DE SCRUTIN ASSUME : PRONER LE MODE MAJORITAIRE ASSORTI D'UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES ELUS

A) SOUS-REPRESENTATION DES PARTIS « HORS SYSTEME »

Le choix du mode de scrutin pour les élections agite très régulièrement les débats et est indissociable du contexte actuel. Le scrutin proportionnel est en effet demandé par des partis comme le Rassemblement National²⁰ au motif de pouvoir bénéficier d'une meilleure représentation dans les instances politiques, représentation qui correspondrait mieux à leur poids auprès de l'opinion publique.

Cependant, face à la montée des extrêmes et pour ne pas encourager leur présence au sein des institutions, les partis traditionnels défendent davantage le scrutin majoritaire²¹. Une tension apparaît donc entre la nécessité de faire correspondre la coloration politique des institutions avec celle du peuple dans toute sa variété, à travers la proportionnalité, et le frein porté au développement des extrêmes. Il convient de se demander si cette « crainte » et la réticence qui en découle à adopter la proportionnalité ne contribuent pas, au fond, à éroder la confiance des Français à l'égard d'institutions par lesquelles ils ne se sentiraient plus représentés.

Le scrutin majoritaire comporte des écueils à prendre en compte. D'une part, il aboutit à une sous-représentation des « petits » partis et des partis « hors système » dans les enceintes parlementaires, faute d'envergure nationale et de capacité à déployer dans chaque circonscription un candidat qui puisse y faire campagne. D'autre part, cela nuit potentiellement à la diversité des idées politiques et prive le débat national de porteurs d'idées neuves sur des enjeux d'avenir. Le débat est alors polarisé par les partis traditionnels. Le scrutin majoritaire peut également inciter à la querelle *intuitu personæ*, contribuant à mailler le territoire français de « fiefs ».

Le scrutin majoritaire peut donner l'impression que le Parlement manque de représentativité, de diversité et par conséquent de légitimité pour gouverner. Le scrutin proportionnel apparaît souvent comme la solution à ces problèmes qui alimentent la défiance des Français envers leurs institutions. Si ce mode de scrutin venait à être adopté, les extrêmes seraient certainement mieux représentés, mais pas uniquement. Des partis plus modestes pourraient l'être également et l'on pourrait imaginer un effet d'entraînement, du fait de leur visibilité accrue, favorisant leur croissance et permettant à chaque Français, dans l'éventail renforcé des options partisanes proposées, de se sentir mieux représenté.

B) DISTENSION DES LIENS ENTRE REPRESENTANT ET REPRESENTÉ

Cependant, penser que le scrutin proportionnel résoudrait tous les problèmes est un leurre. Ce type de scrutin pourrait avoir l'effet inverse de celui escompté. En effet, ce scrutin s'effectue par

²⁰ En juin 2017, Marine Le Pen tenait les propos suivants sur l'antenne d'Europe 1 : « *Il faut une proportionnelle intégrale, quitte à mettre une prime au mouvement politique arrivé en tête pour assurer une stabilité.* »

²¹ Pour Christian Jacob, qui préside le groupe LR à l'Assemblée nationale, « *la bonne dose* [de proportionnelle], *c'est zéro* » selon des propos rapportés par voie de presse en mars 2018.

liste – ce que l'on observe notamment au moment des élections municipales. Rapporté à l'échelle nationale, cela pourrait causer une réelle perte de représentativité des territoires de même qu'une perte du lien fondamental entre représentant et représenté qui donne vie aux institutions. La politique est irréductible aux seules idées ; elle prend chair dans le porte-voix qui les incarne. Les élections les plus populaires aux yeux des Français demeurent celles où l'incarnation politique prend son sens le plus éclatant, à savoir les présidentielles et les municipales.

Une déresponsabilisation croissante de l'élu pourrait être le résultat des scrutins de liste. L'élu, en tant qu'individu, serait dès lors moins responsable des actions menées que le parti dont il est l'émanation. Tout porte à considérer que cela alimenterait les manœuvres tactiques fondées sur les tractations et les coalitions.

Pour sortir de la bipolarisation des modes de scrutin, l'idée du tirage au sort est parfois évoquée. Le tirage au sort d'une partie des représentants agirait alors comme un rééquilibrage par rapport à des élus dont l'image est dégradée. Telle est la proposition de certains partis comme Nouvelle Donne qui exprime leurs doutes quant au mode « aristocratique » des élections. Le tirage au sort est ici défendu en raison de sa faculté à rendre nos institutions accessibles au plus grand nombre. Se pose cependant la question des modalités afférentes : pour pallier d'éventuelles incompétences, l'idée d'une présélection des tirés au sort fait recette. Pareille présélection pose naturellement le problème d'une désignation finalement plus arbitraire que l'élection dont le fondement demeure le choix des uns et des autres. En substance, et au-delà des simples considérations pratiques de mise en œuvre d'un tel dispositif, c'est la sacralité du politique, source de légitimité d'ores et déjà partiellement tarie, qui accuserait un coup probablement irréversible.

La reconnaissance du vote blanc résiste, quant à elle, à bon nombre de critiques. Elle ne remet pas en cause l'incarnation du politique – mieux, elle la renforce en refusant d'opter pour le candidat du moindre mal si elle s'accompagne de la possibilité d'organiser de nouvelles élections.

C) RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITE DES ELUS

Pour sortir de l'impasse suscitée par le choix entre ces différents scrutins, il semble nécessaire de placer ailleurs le curseur, non pas sur le mode de fonctionnement mais sur le sens conféré à la représentation politique, sur la mission confiée aux élus et sur l'état d'esprit dans lequel cela doit être réalisé. Une interrogation récurrente intervient : accepte-t-on l'idée d'une professionnalisation de la politique quitte à ce que des « profanes », dotés d'une vision qu'ils pourraient affiner auprès de fonctionnaires compétents, se retrouvent écartés du champ électif ? Dans le premier cas, le scrutin proportionnel s'impose tandis que, dans le second, le scrutin majoritaire prévaut.

En somme, le mode de scrutin importe peu si le représentant, quel qu'il soit, ne dispose pas à son avantage d'un capital de crédibilité. L'option qui semble se dégager serait, non pas celle d'une distension accrue du lien entre représentant et représenté par le biais de la proportionnelle, mais d'un renforcement de la responsabilité des élus. Le rôle des institutions et de leur autorégulation est *de facto* rendu essentiel et la loi sur la moralisation de la vie politique s'est inscrite en ce sens. Elle pourrait être complétée d'une interdiction d'activité de conseil pour les parlementaires lors de leur mandat. La responsabilisation de l'élu pourrait également se traduire par l'élargissement de la circonstance aggravante pour qualité d'élu dépositaire de l'autorité publique, comme cela est désormais le cas pour les délits de faux et usage de faux, de vol, d'escroquerie ou encore de complot.

ÉMANCIPATION DES INDIVIDUS ET FONDATION D'UN SOCLE COMMUN

I- QUEL CADRE POUR DES INDIVIDUS LIBRES ET EMANCIPES ?

A) TRAVAIL ET PANCAPITALISME

L'avènement de la démocratie, en tant que souveraineté dévolue à chacun, s'accompagne d'une tension fondamentale entre l'individu et le collectif, le singulier et le pluriel, le citoyen et le peuple. Pierre Rosanvallon met en exergue cette contradiction en identifiant un principe politique de la démocratie et son principe sociologique²² : du mouvement démocratique s'élève simultanément le peuple dans sa collectivité, qui épouse les formes d'une *Res publica* et devient chose publique, ainsi que le citoyen dans son individualité, par l'extension de ses droits personnels. Tout l'art du politique consiste alors à rechercher le subtil équilibre entre fondation d'une communauté de destin et préservation des libertés individuelles.

Dans cette difficile équation entre individu et collectif, deux extrêmes sont possibles. Le premier, situé du côté du collectif, est marqué par un mouvement d'hyperpolitisation allant de pair avec une mobilisation extrême des masses, tel qu'observé dans les fascismes des années 30. La seconde radicalité, que nous connaissons aujourd'hui, place trop le curseur du côté de l'individu : la dépolitisation de la société rend impossible toute définition d'un projet transcendant les particularités personnelles.

Le cadre professionnel offre un terrain quotidien où pourrait se forger cet équilibre. Concrètement, il s'agit de conférer du sens au travail de telle sorte qu'il ne se confonde pas avec son utilité productive et sa fonction rémunératrice. Difficile, pourtant, de considérer que le travail puisse concourir à l'élévation de soi et à l'émancipation personnelle à l'heure où se multiplient les *bullshit jobs*²³ et où l'auto-entrepreneuriat ouvre la voie à de nouvelles prédatations.

À ce titre, le projet d'une transformation des rapports socioéconomiques au travers d'une « association » des travailleurs aux bénéfices et aux risques de l'entreprise apporte des perspectives intéressantes. Si la mise en place, en 1967, du dispositif de participation converge en ce sens, différentes réformes l'ont détourné de son objectif originel en faisant de celui-ci un outil de constitution d'épargne personnelle, non nécessairement corrélée au financement propre de l'entreprise, et de soutien au pouvoir d'achat via un assouplissement des règles de déblocage des fonds.

La théorie du pancapitalisme, méconnue et pourtant consubstantielle au projet d'association entre travail et capital des origines, a été développée en 1966 par Marcel Loichot, conseiller économique du Général de Gaulle, et ambitionne un partage de l'accroissement de valeur des entreprises²⁴. Cette théorie vise à combattre l'aliénation des travailleurs, à cette époque

²² *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Pierre Rosanvallon. Gallimard, Bibliothèque des histoires. 2000.

²³ Cette expression, apparue sous la plume de l'anthropologue américain David Graeber, désigne l'aliénation des travailleurs que suscite l'accomplissement de tâches inutiles et sans intérêt pour la société.

²⁴ *La Réforme pancapitaliste*, Marcel Loichot. Robert Laffont. 1966.

dépossédés des moyens de production soit par une minorité de propriétaires (capitalisme) ou par l'État (communisme). L'idée, au fond, est de faire accéder l'ensemble des salariés au statut d'actionnaire. La participation financière devrait pouvoir s'accompagner d'une prise d'intérêt dans le capital de l'entreprise, par le biais d'une distribution d'actions sur une base collective (actionnariat salarié), et d'un volet non financier qui se traduirait par une représentation dans les instances de gouvernance (codétermination « à l'allemande »)²⁵. Si pareil schéma introduit une part de risque, puisqu'en cas de défaillance de l'entreprise la perte serait double (celle du salaire et celle de la valeur des actions accumulées), elle réhabilite cependant l'implication de tous dans une aventure professionnelle partagée. Ainsi se dessinerait la perspective d'un dividende en apport de l'industrie, pendant pour les salariés du dividende en apport de capital des actionnaires.

B) RECENTRAGE DE L'ÉCOLE SUR L'INSTRUCTION ET LA FORMATION A LA CITOYENNETÉ

La prise en charge de l'instruction de la population française par l'Éducation nationale, ou par un enseignement privé sous contrat qui en suit les directives programmatiques, est un outil essentiel pour la République. Cette instruction doit chercher à lier construction individuelle et cohésion collective. La crise politique que rencontre aujourd'hui la France révèle l'actualité des défis auxquels l'école fait face : incompréhension des institutions, méconnaissance de la diversité de notre pays, dévoiement de ses symboles, résurgence de l'antisémitisme, etc. Les réponses adoptées semblent bien plus symboliques qu'efficaces. Si la mise en place du drapeau français dans chaque classe constitue une source inextinguible d'inspiration pour les sites d'information parodiques, elle ne semble pas en mesure de résoudre les problèmes de fond de notre école.

Il ne s'agit pas tant de suggérer une recomposition du panel des diverses matières enseignées ou du temps horaire attribué à chaque niveau que de resituer au cœur de l'école la mission d'instruction. L'instruction s'ajoute à l'éducation. Elle transmet des connaissances et forge l'esprit critique d'un enfant qui intègre par ailleurs les valeurs et usages de la société. Un texte de la Révolution établissait la démarcation ainsi : *« L'instruction publique éclaire et exerce l'esprit, l'éducation doit former le cœur. »*

Cette distinction canonique doit être réhabilitée. L'école est certes un lieu de socialisation essentiel pour l'enfant où il apprend les règles fondamentales de la vie en société, mais elle ne doit pas déresponsabiliser les parents dans leur rôle de premier éducateur. Dans un contexte de baisse du niveau scolaire²⁶, un tel recentrement de l'école sur sa mission d'instruction semble souhaitable. Les matières fondamentales, telles que les mathématiques et le français, peinent à être acquises, comprises et appliquées justement. Savoir lire, compter, écrire ; il s'agit ici des missions primaires de l'école qui sont en danger.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement actuel a mis en place diverses mesures pour endiguer cette baisse. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, a promu des mesures qui s'inscrivent dans ce sens (dédoublage des classes de CP et CE1 situées en zones défavorisées, réintroduction d'une culture de l'évaluation, détricotage des dispositions visant les rythmes scolaires, réforme du bac en 2021, etc.) et adopté des prises de position ambitieuses

²⁵ La recommandation n°6 du rapport « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », présenté en mars 2018 par Jean-Dominique Senard et Nicole Notat, visant à renforcer le nombre d'administrateurs salariés dans les conseils d'administration pourrait être corrélée au montant de participation versée.

²⁶ La France est le seul pays, aux côtés des Pays-Bas, à voir son score baisser de façon continue dans le classement international Pirls, passant en décembre 2017 au 34^{ème} rang sur 50 (le niveau étudié est celui du CM1).

(favorables à l'uniforme, à la dictée, à l'interdiction des portables, aux classes bilangues ou bien encore à la mise en place de chorales). Il est encore bien trop tôt pour observer l'effet de celles-ci, le temps de l'instruction n'étant pas celui d'un quinquennat. Pour autant, le soin qui doit être apporté à l'instruction ne doit pas encourager les postures passéistes, où la craie et les cartes murales seraient le seul horizon. Bien au contraire, le recentrement sur l'instruction doit encourager la réinvention du modèle actuel : volumes horaires repensés, éducation critique accrue sur l'usage des médias, mise en valeur de la voie professionnelle, recours raisonné aux neurosciences, etc.

Instruire le citoyen en devenir, permettre la construction intellectuelle d'individus libres et acteurs du commun national, telle est la mission donnée à l'école par la République. Cette mission civique semble aujourd'hui tombée en désuétude. L'enseignement moral et civique, censé être dispensé par les professeurs toutes matières confondues ne l'est, le plus souvent, que par le professeur d'histoire-géographie. La matière historique se prête certes à des liens forts avec l'instruction et l'éducation civique pour étudier la construction de notre République et le fonctionnement de ses institutions, mais l'apprentissage de la citoyenneté ne peut se réduire à une matière. Les sports collectifs tout autant que l'expression orale peuvent et doivent stimuler la solidarité et la capacité à débattre. Le service national universel (SNU) expérimenté par le gouvernement peut répondre à une partie des enjeux et soutenir cette formation du citoyen. Il a pour but de promouvoir la cohésion sociale et territoriale, la prise de conscience, par chaque génération, des enjeux de la défense et de la sécurité nationale et de développer la culture de l'engagement. À nouveau, il est encore trop tôt pour constater les effets de cette politique.

La crise politique actuelle rend urgente une véritable formation des citoyens au-delà du seul cadre de l'école. Désinformation au sujet des rôles et moyens attribués aux élus, méconnaissance des institutions parlementaires françaises, plus généralement du fonctionnement de la République et de l'Union européenne : tel est le défi à relever auprès d'une large frange de la population. Il est possible de citer à cet égard l'initiative portée par Sophie Primas, qui préside la commission des affaires économiques du Sénat, visant à créer un institut de formation à la vie civique dans le département des Yvelines.

C) RAPPORTS ENTRE UN ÉTAT LAÏC ET UNE SOCIÉTÉ QUI NE L'EST PAS

Le principe de laïcité est régulièrement considéré comme absolument caractéristique de la culture politique française. Cette spécificité qui, longtemps, a fondé le rayonnement de la France catalyse aujourd'hui des problématiques apparemment inextricables. La difficulté de ces questions repose, à vrai dire, sur un flou conceptuel. Que recouvre la notion de laïcité ? Quel est son esprit ? Son histoire ? Le fait est que ce flou est souvent utilisé comme prétexte à dessein. Or, si l'horizon à souhaiter ne consiste pas en une réforme de nature législative, c'est une nécessaire clarification du discours politique en lui-même qui s'impose.

Si la société n'est pas laïque, étant entendu qu'une pluralité d'opinions religieuses et culturelles s'exprime en son sein, il reste que la promotion de la laïcité comme idée dans l'espace public existe. « Être laïc » est une expression qui, à ce titre, n'a pas beaucoup de sens. Car si l'État est laïc, il incombe seulement aux citoyens de reconnaître le principe de laïcité et de le respecter.

Il existe, semble-t-il, deux voies. La première consisterait à revenir à une laïcité au sens strict, c'est-à-dire continuer de s'inscrire dans la longue tradition républicaine qui perpétue le principe de laïcité et en réaffirmer nettement les fondements énoncés dans la loi de 1905. L'autre voie implique un certain amendement à l'égard du principe originel, c'est-à-dire une laïcité qui s'orienterait de plus en plus vers le contrôle et le renfermement. Mais une telle voie implique un

État qui ne serait lui-même plus laïc, puisqu'il déciderait l'orientation qu'il souhaite donner à la société.

Aussi une impasse inédite se dessine-t-elle : toute tentative de résolution de ce dilemme ne peut intervenir sans un dialogue profond et durable avec les représentants des institutions religieuses. Toutes les religions – en particulier les religions monothéistes – sont susceptibles de faire état d'une forme de résistance à l'égard du progressisme car elles témoignent, à leur manière, d'un attachement à la tradition.

L'État doit donc clarifier sa position. À ce jour, malgré les attentats terroristes, la montée de l'islamisme n'est en rien politique. Si l'on entend « politique » par investissement réel au sein des collectivités et de la vie de la cité, force est de constater que la foi en l'Islam se vit davantage dans le désengagement. Tel est le biais du salafisme qui, dans ses principes, implique de ne jamais manifester ou contester l'autorité du gouverneur. Quant au frérisme, la révolution sociétale est certes prônée selon une voie proprement politique mais l'émergence de mouvements et de partis musulmans est, à ce jour en France, anecdotique. De fait, la diffusion réelle d'un Islam politique est peu vraisemblable, de même que l'accession à des responsabilités électives de tenants de la pensée islamiste.

II- QUEL ROLE L'ÉTAT DOIT-IL ASSUMER ?

A) ATTACHEMENT DES FRANÇAIS AUX SERVICES PUBLICS ET AUX TRANSFERTS SOCIAUX

Le contexte social ne saurait occulter l'attachement sincère qu'entretiennent les Français à l'égard des services publics. Le collectif « Convergence des services publics » publiait en juin 2018 les résultats d'une enquête menée auprès de 8 000 répondants. S'agissant d'efficacité, les services les plus massivement appréciés sont, selon cette étude, l'hôpital, le transport ferroviaire de voyageurs, l'éducation et la formation. De même, parmi les services qui « *ne devraient pas être gérés par le privé* » figurent l'hôpital, le transport ferroviaire de voyageurs, la justice, la police, la sécurité sociale ou l'éducation. L'impression selon laquelle les services publics « *se sont éloignés* » de leur domicile est partagée par 79,5 % des sondés. L'offre de services publics est jugée insuffisante dans la santé, les transports ferroviaires et la Poste. Enfin, 95,4 % estiment que la dématérialisation ne peut remplacer efficacement le déploiement de services de proximité.

Pour autant, si l'attachement des Français est réel, agents et usagers partagent un même sentiment de dégradation des services publics. Une étude sur les services publics commandée par le gouvernement, mobilisant 17 000 répondants dont 10 000 agents et 7 000 usagers entre novembre 2017 et mars 2018, abonde en ce sens : cette dégradation est ressentie du fait de la fermeture de certains services et d'un allongement des files d'attente. Baptisée « forum de l'action publique » et inscrite dans le processus de transformation publique nommé « Action publique 2022 », l'étude suggère que les attentes des usagers se portent essentiellement sur une simplification des démarches, une réduction du délai de traitement des demandes et un élargissement des horaires d'accueil. La majorité des sondés se prononcent pour le maintien du périmètre actuel des missions de service public.

De même, une étude du Crédoc au sujet du regard porté par les Français sur la protection sociale²⁷ montre que si la protection sociale fait face à des défis qui nécessitent la mise en œuvre de certaines réformes, les répondants n'appellent pas de leurs vœux de changements radicaux. L'universalité de certaines aides, en particulier les prestations familiales, peut être remise en cause. En revanche, la place des acteurs publics ne souffre d'aucune contestation, 47 % des sondés estimant même que les pouvoirs publics devraient assumer un rôle plus important au sein du système de protection sociale.

B) REDEFINITION D'UN PERIMETRE RESSERRE AUTOUR DU REGALIEN ET DE LA SOLIDARITE

Si le pouvoir royal sous l'Ancien régime se cantonnait clairement aux fonctions de justice, de défense extérieure et de sécurité intérieure ainsi qu'aux considérations monétaires, la modernité a étendu l'action de l'État aux champs du social et de l'économie. Pour autant, la démission à l'été 2017 du chef d'état-major des armées Pierre de Villiers, sur fond de désaccords budgétaires avec le Président, témoigne de la permanence d'une ambiguïté quant à la capacité du pouvoir à définir ses priorités.

Une vraie réflexion de fond mérite d'être conduite sur les missions retenues pour le pouvoir central. Le risque associé à la réforme générale des politiques publiques (RGPP) tout autant qu'aux lois de décentralisation est d'avoir concouru davantage à l'affaiblissement de la présence de l'État qu'à l'allègement de la tutelle du pouvoir central. La modernisation de l'administration ne saurait être poursuivie sans assurer à l'État la possibilité d'assumer son rôle de garant de la cohésion sociale. La délivrance des titres administratifs ou la classification des hôtels de tourisme peuvent très bien se soustraire à son périmètre, en déléguant et en contractualisant ces missions ; *a contrario*, difficile de considérer un désengagement de l'État sur le périmètre de ses fonctions régaliennes²⁸.

C) DEFIANCE ENVERS UNE FISCALITE ILLISIBLE

L'argumentaire des gilets jaunes s'est pour partie articulé autour de l'exaspération des Français face à l'impôt, à laquelle renvoie l'expression de « ras-le-bol fiscal ». Le sociologue Alexis Spire a conduit une enquête statistique auprès de 2 700 personnes pour identifier les racines du problème²⁹. En particulier, les impôts les plus répandus en France sont ceux dits proportionnels à l'instar de la TVA ou de la CSG (le montant à payer augmente à due proportion de l'élargissement de l'assiette taxable) ; ceux-ci ne sont pas perçus comme étant justes aux yeux des Français, contrairement aux impôts progressifs tels que celui sur le revenu. L'idée répandue selon laquelle la moitié des foyers ne paient pas d'impôt est entretenue par une surreprésentation de l'impôt sur le revenu dans les médias comparativement à son poids réel dans les ressources fiscales et

²⁷ *Évoution du regard des français sur la protection sociale et sur les politiques de solidarité au cours des vingt dernières années*. Crédoc. Décembre 2015.

²⁸ Cf. *Le Gaullisme. Une solution pour demain*, sous la direction de Gérard Larcher. Chapitre « Unité nationale et aménagement du territoire », par Dominique de Legge et Philippe Dallier. Éditions Odile Jacob. 2012.

²⁹ *Résistances à l'impôt, attachement à l'État – Enquête sur les contribuables français*, Alexis Spire. Éditions du Seuil. 2018.

sociales. À titre de comparaison, la CSG engendre des recettes fiscales supérieures à celles de l'impôt sur le revenu en plus d'être due par tous dès le premier euro.

Autre enjeu souligné par le sociologue : de nombreux bénéficiaires de dispositions financées par l'État et donc par l'impôt n'en ont pas conscience. C'est le cas par exemple des prêts à taux zéro, que l'État prend en charge pour les rendre avantageux auprès des accédants à la propriété : les personnes concernées n'ont pas le sentiment d'être aidées par l'État à cette occasion. Ces dépenses publiques effectives, qui existent réellement, et dont pourtant les bénéficiaires n'ont pas forcément conscience forment ce qu'Alexis Spire nomme « État souterrain ». L'exaspération exprimée porte davantage sur l'injustice fiscale que sur le principe même de l'impôt, et ne procède pas, selon le sociologue, d'une adhésion au libertarianisme comme cela a pu être le cas aux États-Unis par le truchement du Tea Party.

Une solution possible pourrait être de préférer aux incitations de type dépense fiscale (474 niches fiscales figurent dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2019), qui prennent par exemple la forme d'abattements, d'exonérations, de déductions ou de crédits d'impôts, une politique de subventions davantage perceptible par le bénéficiaire et pilotable par l'administration fiscale.

III- QUELLE ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES ?

A) DECENTRALISATION ET MILLEFEUILLE TERRITORIAL

L'organisation territoriale de la France a connu de multiples réformes depuis les années 1960. L'échelon régional, créé en 1956, prend la forme d'établissements publics régionaux en 1972 puis de collectivités territoriales en 1982. Les services déconcentrés de l'État, institués dès 1964, ont été renforcés par la réforme de 1992. La décentralisation, enfin, s'est concrétisée à partir de 1982 par des transferts massifs de compétence en faveur des collectivités désormais émancipées de l'autorité de l'État.

Un acte II de décentralisation est mené par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2004. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre le principe de décentralisation de l'organisation française tandis que l'autonomie financière des collectivités est affirmée et apparaît alors la notion de péréquation. L'acte III quant à lui, à l'œuvre depuis 2014, développe le statut des métropoles, redessine la carte des régions (de 22 à 13 régions métropolitaines de taille européenne), refonde les compétences des collectivités (clause de compétence générale supprimée pour les départements et les régions, les premiers disposant des attributions du domaine social et les secondes de développement économique) et renforce les intercommunalités (rattachement obligatoire à un EPCI pour toutes les communes) via les lois MAPTAM et NOTRe.

Communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou établissements publics territoriaux (EPT) pour la région Île-de-France, métropoles, départements, régions, services déconcentrés de l'État : les strates se sont accumulées entretenant doublons, illisibilité des compétences dévolues à tel ou tel acteur et flou démocratique. Si la plupart des citoyens connaissent leur maire ou leurs parlementaires, le mode d'élection des conseillers communautaires (fléchage lors des élections municipales) ou régionaux (scrutin proportionnel sur le périmètre des circonscriptions départementales) distend le lien de proximité et de légitimité auprès de leurs électeurs.

Ces évolutions récentes, dont la rapidité est sans précédent depuis la Révolution, fondent cinq enjeux majeurs :

- un enjeu financier, puisque l'addition de nouvelles structures territoriales engendre des coûts supplémentaires qui, dans un contexte de tension budgétaire, se traduisent par un rétrécissement des services proposés à la population ;
- un enjeu démocratique, puisqu'un citoyen ne peut se sentir concerné par le destin de son territoire que s'il comprend ses mécanismes décisionnels et la définition de ses compétences ;
- un enjeu de proximité, puisque les mouvements de mutualisation impliquent l'éloignement du centre de décision ;
- un enjeu d'identification culturelle, puisque le redécoupage de la carte régionale s'est opéré dans certains cas sans continuité tant historique que géographique et a pu se traduire par l'adoption de gentils surgis *ex nihilo* ;
- un enjeu de gouvernance politique, puisque le développement de l'intercommunalité suppose l'alignement des élus membres d'un même EPCI sur les compétences à transférer à l'échelon mutualisé.

B) CONSTAT D'UN DESENGAGEMENT DE L'ÉTAT

La dotation globale de fonctionnement (DGF), à savoir l'enveloppe que l'État destine aux collectivités territoriales, a connu une baisse constante lors du dernier quinquennat. De 41,5 milliards d'euros en 2013, elle a ainsi reculé de 11 milliards pour s'élever à 30,8 milliards en 2017. Face à ce constat, le président de l'association des maires de France (AMF) François Baroin s'exprimait en juillet 2017 selon les termes suivants : « *Sur les trois dernières années, les collectivités ont réalisé 34 % d'économie à l'échelle de toutes les dépenses nationales, alors que 80 % de la dette est de la responsabilité de l'État [...]. Nous nous sommes donc déjà beaucoup serrés la ceinture. Là je dis que trop, c'est trop.* »

D'autres mesures d'économies devraient par ailleurs bientôt s'imposer aux collectivités. La suppression de la taxe d'habitation, étalée entre 2018 et 2020, impliquerait une perte de 8,5 milliards d'euros à terme dans les caisses des communes sur la vingtaine de milliards que la taxe rapportait chaque année, selon le chiffrage du ministère des comptes publics. En 2018, 80 % des ménages ont ainsi bénéficié d'une baisse de cette taxe. Enfin, le candidat Emmanuel Macron évoquait la suppression de 70 000 postes dans la fonction publique territoriale.

Le désengagement de l'État va plus loin. Il concerne également le soutien apporté par Paris au réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) en France. Établissements publics à caractère administratif dont les missions sont définies par l'article L. 710-1 du code de commerce, les CCI « *contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations* ». Le gouvernement, après une baisse de 150 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2018 du plafond de la taxe affectée dont bénéficient les CCI, a annoncé une nouvelle trajectoire de réduction de ce plafonnement de 400 millions à horizon 2022. Cette ressource affectée, seule ressource pérenne des CCI, avait déjà fondu de 35 % lors du précédent quinquennat, passant de 1,4 milliard d'euros à 900 millions entre 2012 et 2017.

C) REFONTE DES COMPETENCES TERRITORIALES

Acte manqué en 2010, l'instauration de conseillers territoriaux communs aux départements et aux régions permettrait de mettre en valeur le scrutin uninominal sur le périmètre des circonscriptions cantonales, au lieu du scrutin de liste régional qui ne rend pas compte de l'identité des territoires.

L'intercommunalité constitue une structure technique, peu lisible pour les citoyens pour qui le maire demeure l'interlocuteur politique de première proximité. Pourtant, les EPCI se retrouvent dotées de compétences de plus en plus élargies, de telle sorte qu'une inadéquation s'opère entre pouvoir réel et pouvoir perçu revenant au maire. Cette distorsion doit être corrigée, en renforçant les communes tout en œuvrant à une mutualisation des ressources sur les projets qui le nécessitent. Sur ce point, des incitations pour encourager les fusions de communes plutôt que les dynamiques intercommunales existent : incitation financière par le gel de la DGF à son niveau d'avant fusion en cas de baisse et de bonus de 5 % pour les nouveaux ensembles compris entre 1 000 et 10 000 habitants ; incitation politique par le maintien de l'ensemble des anciens conseillers municipaux et communautaires jusqu'à une date butoir ; incitation culturelle par la conservation d'une identité propre à chaque commune lorsque les anciens maires deviennent maires délégués.

Un principe de subsidiarité pourrait être adjoint à la gouvernance intercommunale : seuls les projets d'envergure pluricommunale devraient entrer dans son champ de compétences, la commune demeurant la seule dépositaire de la légitimité politique pour traiter les enjeux de proximité et du quotidien.

ARTICULATION DES INSTITUTIONS FRANÇAISES AVEC LE RESTE DU MONDE

I- QUELLE SOUVERAINETE A L'HEURE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE ?

A) UN COLLECTIF EUROPEEN IMPOSSIBLE SANS L'EXISTENCE D'UN COMMUN NATIONAL

La souveraineté, quels que soient le domaine et l'espace sur lequel elle s'exerce, n'est durable que si elle est perçue comme légitime. Celle de la France est aujourd'hui partagée entre la République française et l'Union européenne. Pour assurer la pérennisation et la potentielle expansion des champs d'application de la souveraineté européenne³⁰, il semble nécessaire de développer davantage le sentiment d'appartenance collective communautaire. Néanmoins, il est important de distinguer les domaines pour lesquels la compétence européenne fait sens (et donc a contrario ceux où la souveraineté nationale doit prévaloir) et de toujours considérer la singularité de la France qui n'a pas vocation à « disparaître » dans un tel mouvement.

Un potentiel sentiment d'appartenance à l'Union européenne ne relève pas d'une simple appartenance à une organisation au sens administratif du terme, mais bien d'un sentiment d'appartenance collective à une communauté. Une communauté non pas réduite aux questions politiques, économiques et juridiques, mais une communauté consciente de son unité, portée par une volonté de vivre ensemble et le partage d'un destin commun. Cette communauté ne doit pas s'entendre comme se substituant à celles des nations européennes, mais comme un objet politique complémentaire fondé sur ce qui rassemble et unit toutes les nations qui la composent.

Or, il semble hors de portée de poursuivre le développement de ce sentiment d'appartenance sans assurer l'alignement de chaque citoyen avec son propre commun national et la conscience de celui-ci. En effet, il est difficile de conceptualiser un ensemble stable (sentiment d'appartenance européenne) dont les sous-ensembles (sentiment d'appartenance à un État membre) ne seraient, eux, pas durables.

B) EUROPE DES COMMUNS, EUROPE DE LA PUISSANCE

Afin d'en assurer la légitimité et l'efficacité, il convient de distinguer les compétences européennes qui font sens, c'est-à-dire les domaines où l'Union européenne peut exercer une compétence exclusive ou partagée avec les États et ceux qui doivent rester la prérogative des États membres, quitte à ce que l'Union européenne intervienne en soutien ou en coordination.

³⁰ Dans son discours devant le Parlement européen, prononcé en avril 2018, le Président Emmanuel Macron appelait de ses vœux la construction d'une « *nouvelle souveraineté européenne* ».

Parmi les domaines où l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, se retrouvent les sujets qui en constituent le fondement en tant qu'union douanière, économique et monétaire : les tarifs douaniers, la politique commerciale (dont la négociation d'accords commerciaux), les règles de concurrence, la surveillance multilatérale des politiques budgétaires et la politique monétaire (pour les membres de la zone euro). Ces domaines où la compétence de l'Union européenne est exclusive peuvent aussi s'entendre comme des domaines où les États seraient trop « faibles » pour traiter ces questions seuls face aux puissances américaine, chinoise ou émergentes. Par exemple, l'euro permet aux États qui l'ont adopté de disposer d'une monnaie stable et donc de se prémunir d'attaques monétaires ou de l'hyperinflation. De même, les règles de concurrence permettent notamment aux États membres de pouvoir contester les abus de positions dominantes (les amendes infligées à Google, Microsoft et Intel en sont l'illustration).

Les compétences de développement et de solidarité (au premier rang desquelles se situent la politique agricole commune, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale et la politique de transport) et d'harmonisation des normes de protection des consommateurs, partagées avec les États membres, sont également des domaines pertinents dans la mesure où ils concourent au développement humain et économique de l'ensemble de l'espace européen.

En outre, l'économiste Gaël Giraud introduit dans *l'Illusion financière*³¹ la notion de biens communs européens ne relevant ni du droit de la propriété privée ni du droit public. Ces biens sont non exclusifs (leur accès ne pouvant être empêché par l'exercice de la propriété privée) et rivaux (leur utilisation excluant tout usage par une tierce personne). Ces biens communs doivent devenir le cœur de l'action européenne : gestion des ressources naturelles, numérique, réseaux de communication et, surtout, transition écologique. Sur ce dernier point, il est à souligner que la transition écologique, *id est* la décarbonation de l'économie, fonde l'enjeu majeur du XXI^{ème} siècle et apparaît comme l'un des seuls projets de société capable de générer un puissant horizon politique collectif. Coût estimé de ce projet par Gaël Giraud : 3 000 milliards d'euros sur dix ans, que pourrait financer la création de monnaie interne par la banque centrale européenne.

Au contraire, les domaines dits « régaliens », en tant que raisons d'être d'un État, devraient demeurer la prérogative des États membres. Sécurité intérieure, justice, fiscalité, défense, politique étrangère : l'Union européenne doit être en capacité de venir en soutien et en coordination sur ces sujets sans prendre le pas sur la capacité décisionnelle des États membres. Les synergies, à cet égard, doivent être promues à l'instar de la coopération policière (Europol), des tentatives d'harmonisation fiscale et des forces militaires conjointes³².

Ainsi, dans chaque domaine, l'Union européenne peut *a minima* exercer des compétences de support et de coordination. Cette implication de l'Union, à degrés divers, doit permettre de penser à moyen terme l'Union européenne non pas comme une Europe-espace, mais avant tout comme une Europe-puissance, capable de s'insérer dans le nouvel équilibre des forces façonné par l'affirmation d'un monde multipolaire.

³¹ *Illusion financière*, Gaël Giraud. Éditions de l'Atelier. 2014.

³² Il est possible de citer ici la force de réaction rapide européenne ou les programmes partagés d'armement organisés par l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement, tels que l'avion A400 M ou l'hélicoptère Tigre.

C) INSCRIPTION DE LA SINGULARITE FRANÇAISE DANS UN AVENIR EUROPEEN

Dans cet avenir européen où il n'est pas souhaitable de substituer la supranationalité à l'intergouvernementalité en l'absence de sentiment d'appartenance collective, la France n'a pas vocation à se « fondre » voire à « disparaître » dans cet ensemble. La France demeure un pays singulier au sein de l'Union, notamment du fait de sa puissance militaire, diplomatique et économique, mais aussi du fait de son rôle de moteur de la construction européenne.

En raison du Brexit, la France devient le seul État de l'Union européenne à détenir l'arme nucléaire. Elle est également la première armée d'Europe : ses multiples bases étrangères, sa flotte de haute mer, sa puissance aérienne et sa chaîne de commandement efficace fondent sa capacité à intervenir seule et rapidement sur un théâtre d'opération et à se projeter partout dans le monde.

L'Hexagone, 2^{ème} PIB de l'Union européenne derrière l'Allemagne, se distingue également par son poids économique. La France est ainsi le deuxième contributeur financier au budget communautaire (17 % en 2016) et un grand contributeur aux programmes liés (28 % du budget de l'agence spatiale européenne par exemple en 2019, soit le principal contributeur).

La France, en plus d'être un des membres fondateurs de l'Union, en est toujours un moteur essentiel. Outre le poids politique dont elle jouit grâce à son importance démographique (72 députés européens pour les élections de mai 2019, soit la deuxième représentation), la France est l'un des rares pays de l'Union européenne présent dans toutes les initiatives de coopération renforcée, qu'elles soient militaires (force maritime européenne, Eurocorps, groupe aérien européen, organisme conjoint de coopération en matière d'armement), judiciaires (traité de Prüm), juridiques (juridiction unifiée du brevet) ou financières (initiative pour la taxation des transactions financières).

II- QUELLE TERRITORIALITE A L'HEURE DE LA MONDIALISATION ?

A) TRADITION D'OUVERTURE DE LA FRANCE

En plus d'être signataire de la convention de Genève du 28 février 1951, la France est l'un des rares pays – et le premier – qui reconnaît une pleine valeur constitutionnelle au droit d'asile. Celui-ci implique avant tout un devoir fondamental, de protection des libertés et des individus qui, alors qu'ils sont persécutés ou risquent leur vie, sont contraints de quitter leur pays. De fait, il participe et entérine la tradition d'ouverture de la France qui, depuis des siècles, accueille des individus tantôt d'Europe, d'Afrique ou d'Asie, par vagues successives de migration. Des individus qui ont permis de fonder la France telle que nous la connaissons, des individus dont la diversité, synonyme de richesse, a aussi signifié résilience dans la difficulté.

Cependant, l'analyse trop prompte de la question par l'unique prisme du devoir de solidarité, nécessaire mais non suffisant, sape la possibilité d'un accueil qui s'exprimerait dans l'absolu et dans les faits. Car cette tradition d'ouverture, embellie lorsqu'elle est évoquée au passé, est souvent subie lorsque vécue dans le présent. Il reste difficile aujourd'hui de parler d'accueil sans parler de rejet. En effet, malgré un alignement de façade sur la volonté de défendre l'intérêt général et ses valeurs sous-jacentes, l'arbitrage entre accueil et intérêt particulier ne tarde jamais à être rendu : « *ils nous volent nos emplois* », « *ils sont incompatibles avec notre culture* », « *ça coûte trop cher* », soit une fraction seulement des peurs que cela suscite. La politique de la main tendue ne permet visiblement pas de comprendre pourquoi tout citoyen a intérêt à souhaiter une France accueillante.

En complément des politiques de l'État, il est possible de concevoir des solutions qui permettent de créer une valeur mutuelle tout au long du processus d'intégration. Plusieurs associations, entreprises et *startups* sociales le font déjà, à l'instar de Wintegreat qui redonne vie au projet professionnel des personnes réfugiées et permet aux entreprises de déceler de nouveaux talents.

Au niveau européen, la problématique se pose selon deux termes³³ : d'une part, l'adhésion à un cadre sociétal préexistant et, d'autre part, la gestion de l'explosion démographique dont le continent africain fait l'objet³⁴.

B) GARDE-FOUS A L'EGARD DES POUVOIRS D'INFLUENCE EXTERIEURS

Le 28 août 2018, Nicolas Hulot alors ministre de la transition écologique et solidaire annonce sa démission et critique « *la présence des lobbies dans les cercles des pouvoirs* ». Cette déclaration corrobore la tonalité du rapport, publié quelques semaines auparavant, des Amis de la Terre et de l'Observatoire des multinationales³⁵ qui pointait la façon dont la loi Hulot sur les hydrocarbures avait été vidée de sa substance par les opérateurs miniers et pétroliers, français comme étrangers.

Cette situation interroge la capacité de nos institutions à résister aux stratégies d'influence mises en œuvre par des entités qui leur sont extérieures. La loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 » instituait un cadre nouveau pour pratiquer les pratiques de *lobbying* en France, via la création d'un répertoire des représentants d'intérêts. Hébergé par la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ce répertoire remplace les registres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Plusieurs points font toujours défaut : la vérification des données saisies tout autant que les sanctions en cas de fausse déclaration restent inexistantes, la charge déclarative demeure très légère et intervient une année après l'accomplissement de la mission, les activités de *lobbying* dont l'origine est la sollicitation d'un élu sont exemptées de déclaration, etc.

En particulier, et c'est le cœur du rapport précédemment cité, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel sont devenus deux hauts lieux de *lobbying* en raison de leur pouvoir de « verrouillage ». Tel fut le cas des mesures visant à alourdir la fiscalité des populations les plus aisées sous la présidence de François Hollande, ou de la loi Florange de 2014 dont l'objet était de sanctionner la fermeture de sites rentables. Les membres et les agents de ces deux instances pourraient être ajoutés à la liste des responsables publics concernés par le répertoire des représentants d'intérêts, dont il convient de rappeler la contribution à la nécessaire médiation entre dépositaires d'une expertise technique et décideurs politiques.

³³ Cf. actes du séminaire de l'amicale gaulliste du Sénat à Strasbourg, tenu le 22 septembre 2018 sur le thème « Les défis de la défense et des migrations ».

³⁴ Selon le rapport « Afrique/Génération 2030 », publié en août 2014 par l'UNICEF, la population du continent africain passera de 1,2 milliard d'individus en 2015 à 2,4 milliards en 2050.

³⁵ *Les Sages sous influence ?*, Les Amis de la Terre et l'Observatoire des multinationales. Juin 2018.

C) EXTRATERRITORIALITE DU DROIT ET DE LA FISCALITE

Affaire dite « Alstom », *Cloud Act*, blocus sur l'Iran, etc. : l'extraterritorialité du droit américain est désormais une évidence. Mais comment contrer ce nouveau « privilège exorbitant³⁶ » ? Et comment favoriser et promouvoir les normes de droit français dans le monde ?

Pour se défendre face aux normes étrangères, plusieurs pistes sont à explorer. En matière comptable, les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) dictent l'élaboration de la plupart des bilans des grandes entreprises et des comptes consolidés. Ce pouvoir d'influence, titanesque, demeure pourtant peu connu. Ces normes, désormais obligatoires pour toute entreprise européenne consécutivement au règlement communautaire s'y rapportant³⁷, ont été élaborées par un organisme privé de droit américain. Or, les praticiens français n'ont pas proposé de normes internationales alternatives qui puissent être applicables au monde entier. La création d'un organisme fédérant les meilleurs praticiens du marché français serait opportun afin d'offrir un modèle alternatif aux IFRS et par la suite faire évoluer la position de Bruxelles à cet égard.

Autre enjeu d'importance, l'un des principes fondamentaux du droit français concerne l'interdiction d'être condamné deux fois – ce que rend compte la populaire locution *non bis in idem*. Ce principe est commun à l'ensemble des juristes de tradition romano-germanique, soit le droit le plus fréquemment appliqué dans les systèmes juridiques du monde. Pourtant, ce principe n'est pas nécessairement respecté en cas de litige international. Aujourd'hui, des entreprises visées par une enquête de l'agence française anti-corruption le sont aussi par le *Department of Justice* (DOJ) américain, la règle du *non bis in idem* n'étant pas opposable dans le droit anglo-saxon.

Inverser le rapport de force, c'est aussi limiter l'application en France du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), contraignant les banques disposant d'un accord avec le gouvernement américain à lui communiquer tous les comptes détenus par ses ressortissants, et en exiger la réciprocité. Mais le rapport de puissance s'élève au-delà de la seule composante juridique, puisque la prééminence américaine se fonde pour beaucoup sur leur indéniable privilège monétaire. Principale monnaie de facturation des échanges et de réserve de valeur des banques centrales, le dollar demeure la devise de référence du système monétaire international. La lutte contre l'extraterritorialité du droit outre-Atlantique implique une « dédollarisation » de l'économie française et *a fortiori* européenne.

³⁶ La formule, attribuée à l'économiste Jacques Rueff, fait historiquement référence à la possibilité pour le gouvernement américain de s'endetter de manière presque illimitée (« déficit sans larmes »).

³⁷ Le règlement (CE) n°1606/2002, adopté par le Parlement européen et le Conseil puis publié au journal officiel du 19 juillet 2002, précise l'application des normes IFRS en Europe.

A contrario, plusieurs voies sont possibles pour promouvoir les normes françaises dans le reste du monde. À commencer par un renforcement du concept de sécurité économique et des législations en vigueur sur le secret des affaires. La proposition européenne de créer au Luxembourg ou à Bruxelles un *Special Purpose Vehicle* (SPV) opérant comme une chambre de compensation afin de contourner les sanctions américaines à l'encontre de l'Iran est également à développer et à généraliser. Pour contrer le *Cloud Act*, qui vise à contraindre les entreprises américaines à divulguer à leurs autorités les données personnelles quel qu'en soit le lieu de stockage, et donc à se défaire des principes du règlement général sur la protection des données (RGPD) européen, il suffirait d'appliquer la loi de blocage française³⁸, de renforcer les sanctions pénales dont elle s'accompagne et de doter l'Union européenne d'une législation semblable. Les entreprises européennes pourraient être obligées d'héberger sur le territoire communautaire les données qu'elles détiennent, notamment les données sensibles et stratégiques, pour ne pas les exposer à des prédatations extraterritoriales.

Enfin, pareille politique ne saurait être efficace sans un soutien aux organismes de promotion du droit français et sans la traduction en droit français de certaines législations américaines ayant une portée extraterritoriale (à l'instar de la transaction pénale).

III- QUELLE IDENTITE DANS UN MONDE EN MUTATION ?

A) INDEPENDANCE DE LA VOIX DIPLOMATIQUE FRANÇAISE

L'un des principaux enjeux pour la France réside dans le maintien de son fort positionnement au sein des institutions internationales que sont les Nations unies en tant que membre permanent et l'Union européenne, sans compter l'OTAN et l'OCDE, afin de pérenniser son statut de puissance mondiale. Membre fondateur du système international contemporain, la France a toujours constitué un acteur moteur dans le développement des relations internationales par la promotion d'associations structurées fondées sur la coopération et le maintien de la paix. Sa force diplomatique s'appuie sur le troisième plus important réseau diplomatique au monde, sur la présence de près de 10 % de fonctionnaires français au sein des organisations internationales, ainsi que sur la puissance de son armée.

Cependant, la capacité d'influence de Paris est aujourd'hui affaiblie du fait d'un cadre international marqué par l'instabilité et la fragmentation. Dans un contexte de réaffirmation nationaliste des puissances de premier rang, à savoir les États-Unis, la Chine et la Russie, et de la bipolarisation progressive du système international autour de la relation sino-américaine telle que décrite par Graham Allison, la France doit pouvoir continuer à faire valoir sa voix et ses valeurs sur un échiquier mondial en recomposition.

³⁸ Il s'agit de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 dont l'article 1 prévoit la disposition suivante : « *Sous réserve des traités ou accords internationaux, il est interdit à toute personne physique de nationalité française ou résidant habituellement sur le territoire français et à tout dirigeant, représentant, agent ou préposé d'une personne morale y ayant son siège ou un établissement de communiquer par écrit, oralement ou sous toute autre forme, en quelque lieu que ce soit, à des autorités publiques étrangères, les documents ou les renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public, précisés par l'autorité administrative en tant que de besoin.* »

Par conséquent, la France doit repenser son positionnement au sein de l'organe onusien et du régionalisme européen pour adapter et asseoir sa voix diplomatique. Dans ce cadre, le multilatéralisme constitue le fer de lance de Paris pour maintenir sa capacité d'intervention et garantir un dialogue international pluriel, par opposition aux tenants du bilatéralisme désormais majoritaires dans le cercle des grandes puissances (États-Unis, Chine et Russie). Plus que jamais, la France doit réaffirmer son identité fondée sur la défense des droits de l'homme et des valeurs fondamentales de liberté et d'égalité, des principes hérités de la Révolution française et fondateurs de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. La défense de la singularité française sur la scène internationale repose également sur la promotion de l'exception culturelle française, de la francophonie et de l'aide au développement. Le changement climatique représente l'un des thèmes de négociation prioritaires du Quai d'Orsay afin de prolonger l'initiative de l'accord de Paris sur le climat de 2015 dont il convient d'assurer une postérité assise sur des actions concrètes. Il s'agit, par ailleurs, de ne pas omettre la consolidation des efforts consentis sur le plan militaire et sécuritaire, par la poursuite de la lutte contre le terrorisme.

L'indépendance, pourquoi ? Parce qu'être indépendant, parce que contribuer à la grandeur de la France, c'est irriguer une vraie source de fierté et de confiance pour les Français. Il s'agit, finalement, de pallier l'une des angoisses liées à la recherche de sens dans un monde qui s'accélère et parfois nous échappe.

B) LES DROITS DE L'HOMME COMME OPPOSITION A L'AFFIRMATION DES REGIMES AUTORITAIRES

S'il est communément admis que les droits de l'homme constituent depuis la période des Lumières un élément caractéristique de l'identité française, il convient de ne pas ignorer les critiques qui leur sont afférentes. Celles-ci contestent essentiellement deux points. Le premier concerne le caractère « inefficace » des droits de l'homme, à savoir leur application juridique imparfaite et leurs intitulés parfois sources d'interprétations variables. Le second se situe au niveau de la politique et des décisions étatiques : la France est parfois accusée de violer volontairement les droits de l'homme, ce qui fragilise son discours diplomatique.

Pour être véritablement légitime dans sa promotion des droits de l'homme, il importe pour l'État d'être attentif à la manière dont il intervient dans les éventuels conflits qui surviennent. Si la France doit adopter une position claire qui réaffirme l'importance des droits de l'homme, la rhétorique doit toujours se vouloir à la fois ferme, équilibrée et mesurée.

Il s'agit, à ce titre, de plaider pour un interventionnisme de dernier recours. Le discours des droits de l'homme, pour conserver la force persuasive qu'il a acquise, se doit d'être contrebalancé par le respect des peuples. Aussi, la conservation de l'efficacité du discours des droits de l'homme demande à la France de respecter, autant que faire se peut, les principes qui ont par le passé contribué à son rayonnement.

C) PRESERVATION D'UNE EXCEPTION CULTURELLE ET DE LA FRANCOPHONIE

L'exception culturelle de la France se caractérise par des biens et un patrimoine dont la reconnaissance internationale n'est plus à démontrer. Celle-ci se manifeste par la formidable vitalité de ses milieux culturels, artistiques et cinématographiques. Mais la France brille, avant tout, par sa langue. Si la promotion de la francophonie est une nécessité, elle passe par une reconnaissance sans ambages à l'égard des écrivains originaires de la France « d'ailleurs ». La fierté de la France réside dans sa capacité à intégrer des individus pluriels en son sein, et à puiser sa puissance culturelle dans la diversité qui lui est constitutive.

Dans la visée d'une préservation de son exception culturelle, le sujet des maisons d'édition est à prendre à bras le corps. La transmission et la diffusion de la langue française dépendent certes des locuteurs mais également des productions livresques. Si certaines maisons d'édition restent célèbres pour le rôle qu'elles ont joué dans l'histoire de la littérature et des sciences humaines, le statut des auteurs reste hautement problématique. Une mise au point de ce statut et un soutien clair de la part de l'État permettrait, à l'évidence, de renforcer la bonne santé des milieux culturels français.