

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE - 1 JUIL. 2020

Cher Monsieur le Président de la République,

Le 3 juin dernier vous avez sollicité les éclairages du président du Sénat, du président du Conseil économique, social et environnemental et de moi-même pour accomplir une tâche difficile et ambitieuse, que vous avez définie ainsi : « Déterminer et préciser les priorités essentielles qui dans ce moment font consensus ou qui émergent au premier rang des préoccupations de nos compatriotes ».

Face à la complexité du moment, très sincèrement, je crois que l'urgence est au dialogue ; car c'est bien par le dialogue, et le dialogue seul, qu'on peut dépasser les clivages, les présupposés, les certitudes ou les peurs.

Si les gestes barrières peuvent nous prémunir de la contamination, c'est bien le dialogue qui permet de lever les barrières entre les citoyens, ces barrières mentales qui peuvent empêcher de penser un monde en plein chamboulement. C'est pourquoi j'ai voulu m'inspirer des travaux parlementaires récents pour éclairer mes propositions. J'ai également souhaité prolonger l'échange et le contact, que je mène depuis bientôt deux ans, à la Présidence de l'Assemblée nationale, avec des interlocuteurs d'horizons variés. J'ai ainsi organisé une journée de travail intitulée "Dialoguer pour agir", le 24 juin, conviant une centaine de personnes qui, au-delà des organismes qu'elles représentaient, avaient en commun un engagement pour l'intérêt général.

J'ai proposé à mes interlocuteurs le dialogue comme méthode autour de quatre thèmes : l'organisation de l'État et les missions des collectivités locales ; les enjeux liés à la souveraineté dans tous les domaines ; les nécessités environnementales qui s'imposent à notre économie et les opportunités qui en naissent ; l'activité économique et sociale et l'engagement des acteurs en matière de formation, d'emploi et d'innovation.

Tous, élus, experts, représentants de salariés ou d'entreprises, responsables associatifs, membres de la Conférence citoyenne pour le climat ou représentants de conseils de développement ont inauguré ainsi un espace de concertation, de dialogue civil qui pourrait se renouveler. Cette journée a confirmé certaines intuitions. Je me suis nourri de ces dialogues, que vous retrouverez dans cette lettre, sous forme de citations. Par ailleurs, certains groupes politiques et organisations ont produit des contributions écrites que je vous transmets.

Notre pays est dirigé, administré et pourtant ce sont 67 millions de Françaises et Français qui le font vivre par leur travail, qui garantissent, par leur engagement et leurs actions, que la fraternité ne soit pas le vain mot de notre devise.

Les analyses ne manquent pas, depuis celles de Michel Crozier dans les années 1960, pour décortiquer les mécanismes qui aboutissent à « bloquer notre société ». Nous devrions peut-être les relire, d'abord pour mesurer humblement l'antériorité de problèmes que nous croyons découvrir, ensuite pour comprendre que ceux-ci trouvent leur cause dans l'organisation même des groupes humains, et non dans la volonté malfaisante de tel ou tel.

Depuis le mois de mars, nous avons collectivement assisté, parfois participé, à des actions très contrastées. Les mouvements de solidarité, les preuves de cohésion, ont croisé des tendances à la mise en cause personnelle, aux accusations sans preuve, aux conflits véhéments — à tout sujet, à commencer par ceux qui, d'habitude, occupent seulement les laboratoires de recherche. Les tensions, au sein de notre pays, se sont multipliées, donnant une impression d'émiettement. La pandémie n'a pas ralenti ce mouvement : n'importe quelle parole publique — experte ou pas — engendre aussitôt la constitution de camps irréconciliables, qui se fragmentent très vite à leur tour, d'ailleurs.

Les dernières semaines ont exacerbé ces injonctions contradictoires : les Français veulent donner leur avis sur tout, tout en s'abstenant très fortement aux élections municipales, ils reprochent à l'État d'être en retard sur les initiatives territoriales, tout en attendant de lui une protection sans faille... Ces mouvements contraires doivent pourtant être entendus, et nous devons récuser la conclusion que certains en tirent pour en appeler à une démocratie restreinte. L'une des forces de la France, c'est précisément d'être peuplée, entre autres, de Gaulois parfois réfractaires.

À l'inverse, parier sur le dialogue et la citoyenneté, donc sur un accroissement démocratique, tient du pari pascalien. Nous ne sommes pas sûrs que la République y trouvera son salut, mais la montée des nationalismes et autres extrémismes, à travers l'Europe, nous montre ce qu'il en coûterait de renoncer à ce pari.

Le moment est venu de définir avec les Français ce qui est du ressort du "territoire" et ce qui est du ressort de l'État ; ce qui relève de la décision collective déléguée au politique et ce qui nécessite consultation. J'y reviens plus loin.

Il reste que ces tensions s'expriment en France d'une manière très dure. Notre pays n'est pas responsable de tous ses malheurs, mais il a une propension très particulière à se dénigrer, voire à se martyriser. Nos voisins européens restent souvent perplexes devant notre double personnalité : la France est parfois perçue comme arrogante certes, mais elle est surtout regardée comme incapable de reconnaître ses réussites.

À cet égard, je suis frappé de constater que les Français semblent avoir gommé de leur mémoire les bonnes nouvelles sur l'état de notre pays, qui s'accumulaient, quelques jours avant le confinement. Certes, la pandémie a reconfiguré en profondeur la situation mondiale,

à toutes les échelles, mais les raisons qui ont conduit à l'amélioration de notre situation, avant la crise, ne sont pas sans intérêt pour faire les bons choix pendant la crise.

Beaucoup de bonnes nouvelles socio-économiques ont marqué les premiers mois de 2020. Elles sont le fruit de trois années, au moins, de transformation : taux de chômage à 7,8 % début 2020, emploi industriel en hausse, forte progression de l'apprentissage dans toutes les régions de France, croissance dans la fourchette haute de la zone euro en 2019, investissements étrangers, impulsion européenne féconde, clarification au sujet de grands projets contestés comme Notre-Dame des Landes, Europacity, Montagne d'or...

La France s'est dotée d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le débat sur la PMA pour toutes se tient, à l'Assemblée comme au Sénat, de façon respectueuse et toutes les sensibilités ont pu être écoutées sans heurt. Si la réforme de l'assurance chômage a rencontré des oppositions, les mesures concernant les contrats courts et la précarité de l'emploi auraient pu, auraient dû, en situation normale, porter leurs fruits. Ne nous leurrions pas, tout n'allait pas bien, mais n'oublions pas ce qui allait mieux.

Nous devons reconnaître aussi les contestations qu'ont connues certaines réformes, telle celle des retraites. Au sujet de celle-ci, je demeure convaincu de la pertinence du projet initial d'une retraite par points. La dimension paramétrique jointe au débat a altéré la clarté du dispositif initialement prévu.

Si des mesures telles que la limitation de vitesse à 80 km/h ou la taxe carbone sont devenues irritantes au point de mobiliser une frange de nos concitoyens, ou si d'autres, comme la suppression de l'APL accession, n'ont pas pu être évitées, il n'est pas impossible que ce soit par défaut de méthode, plutôt que par leur contenu. Clairement, ce n'est pas une question de communication, une réforme mal expliquée ou trop subtile. Une bonne réforme menée au mauvais moment ou avec une mauvaise méthode devient une mauvaise réforme pour nos concitoyens. Et, par euphémisme, je ne peux pas leur donner systématiquement tort.

Ces réformes ont en commun de viser à améliorer ou à préserver notre modèle de société, sans avoir convaincu nos compatriotes qu'elles respectent les principes d'égalité, d'équité, de justice. Quand un message passe mal, il est facile de blâmer les récepteurs, qui n'auraient pas compris les explications du gouvernement ou qui se laisseraient aller à l'égoïsme du particulier au lieu de se hisser à la hauteur de l'intérêt général. Notre pays enchaîne les réformes depuis trente ans, au gré des alternances politiques et nos compatriotes ont le plus souvent été au rendez-vous. Année après année, qu'on le veuille ou non, le mot de "réforme" a fini par se charger d'un sens péjoratif, synonyme de régression et de dégradation.

L'urgence dans laquelle nous plonge la crise actuelle n'appelle pas des "réformes" mais une modernisation de notre pays : une modernisation apaisante, sereine, qui prépare une société dans laquelle chacun pourrait trouver sa place et son chemin, quand bien même les conditions externes seraient plus difficiles. Cela implique également une forme de radicalité, ou en tout cas une ambition profonde. Il faut faire vite. Il ne faut donc pas se tromper de méthode.

Parce que la politique est aussi un moyen de résoudre un problème collectif, cette lettre est pragmatique. Avant notre construction institutionnelle, et après les décisions publiques, la véritable valeur de notre action politique se mesure au réel, au réel des faits objectifs et au réel des ressentis subjectifs. Pragmatique également, parce que la construction de la réponse aux problèmes collectifs passe par la construction du collectif lui-même. La solution n'appartient plus aux seuls experts ou aux seules institutions. Partir du travail, de l'efficacité, des territoires, des Françaises et des Français, c'est peut-être cela la responsabilité commune de notre action.

Seront développées ici plusieurs propositions. Elles sont de méthode d'abord.

Concernant le dialogue de l'État et des collectivités, une clarification et une transparence du pilotage de l'État s'impose, comme la nécessité de favoriser des adaptations locales. Je suis convaincu qu'une nouvelle décentralisation passe par la différenciation.

Plusieurs propositions thématiques sont développées notamment l'accélération du déploiement du numérique, la rénovation énergétique, la santé, l'emploi et les enjeux intergénérationnels.

L'idée émerge, enfin, que notre protection passe par l'indépendance et la souveraineté. Pour ce faire, une nouvelle planification est espérée.

Dialoguer pour agir

La bonne méthode est celle du dialogue entre les institutions et les citoyens.

Le dialogue civil doit s'inscrire dans des pratiques renouvelées. Mais ce serait faire preuve d'un excès d'optimisme que de croire à l'acceptation spontanée de ces dialogues. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que s'ancre suffisamment l'idée selon laquelle l'État ou les collectivités publiques, s'ils restent les garants de l'intérêt général, n'en sont plus les détenteurs exclusifs.

Les élus doivent avoir le monopole de la décision car ils ont seuls la légitimité que confère l'élection au suffrage universel. Mais le monopole de la décision n'est pas celui de la proposition. C'est tout l'enjeu de la délibération : permettre, par un dialogue civil formalisé, que différentes propositions émergent, qu'elles soient débattues, corrigées, complétées et qu'*in fine* elles fassent l'objet d'un choix éclairé.

Au Parlement ou par référendum, des propositions citoyennes peuvent aboutir. Notre Constitution prévoit d'ores et déjà un cadre pour ce dialogue et ces propositions : le Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui a des cousins en région avec les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Ils rassemblent des représentants des organisations patronales et syndicales, des associations et, plus globalement, de la société civile organisée. Demain, ils pourraient devenir les institutions de référence pour réunir des conventions de citoyens tirés au sort, pour recevoir les pétitions et concrétiser ainsi l'aspiration à une démocratie plus participative, dans le respect des institutions existantes.

À votre initiative, s'est tenue une Conférence citoyenne pour le climat. Respectons en effet le travail de ces 150 compatriotes qui se sont beaucoup investis. Comme les conseils de quartiers, les conseils de développement, les CESER, tout ce qui contribue à mieux associer des citoyens et des acteurs engagés à l'élaboration de la chose publique est à encourager. La principale limite que je trouve à cet exercice est d'aboutir à des propositions "d'en haut" — par la Constitution, la loi et la fiscalité — dont je doute de l'efficacité dans notre contexte.

Les acteurs de la démocratie participative ne demandent pas de devenir co-responsables du travail législatif. Ils proposent, le Parlement en débat et les votes interviennent, par nature potentiellement différents des propositions initiales car le mandat impératif n'existe pas. Dans le processus délibératif modernisé que nous appelons tous de nos vœux, la clarification des responsabilités est indispensable.

Je crois qu'au quotidien, nos concitoyens, les entreprises, les collectivités, notamment régionales, ont entamé des virages, ont posé des actes qui montrent que si la "maison brûle", il y a de nombreux pompiers localement, au plus près des territoires, qui agissent pour éteindre l'incendie. Sur l'énergie, l'agriculture, les transports et donc le climat, je crois que l'association des acteurs territoriaux est au moins aussi efficace qu'une modification de la Constitution. Ce travail doit être regardé de près, pour que le débat se prolonge. Cette convention a donné le coup de gong d'un dialogue qui doit irriguer le pays mais aussi le Parlement pour déboucher sur des choix concrets.

La discussion entre les citoyens, et en particulier entre celles et ceux qui s'engagent, doit permettre de faire partager des conceptions du bien commun différentes et de faire ainsi entrer en jeu le pluralisme. En effet, les préférences des citoyens peuvent s'affirmer ou se modifier à travers la discussion selon les arguments avancés. La Conférence citoyenne pour le climat en est l'illustration. Les préférences deviennent réfléchies. L'un des premiers effets concrets du dialogue, avant toute réponse, avant toute décision, est la preuve que chaque voix porte, que chaque voix compte, qu'une relation existe bel et bien entre les citoyens et les dirigeants publics.

On ne peut pas s'exprimer « une fois pour toutes » dans un dialogue : c'est un échange qui n'a pas vocation à cesser. Pour conjurer la lassitude qu'ont mentionnée plusieurs représentants associatifs lors de la journée du 24 juin, il faut régulièrement évaluer les résultats, mesurer les progrès, reconnaître les échecs. Le titre que j'avais donné à cette journée, "Dialoguer pour agir", signifiait clairement que le dialogue civil n'est pas dans mon esprit une diversion, ni une occupation médiatique.

Nous sommes en train de voir les prémices d'une démocratie délibérative, d'un droit au débat et à la contribution. Ce sera complexe à mettre en œuvre, mais je l'appelle de mes vœux. D'ailleurs, la réponse la plus simple serait probablement simpliste : un référendum d'initiative citoyenne sur tous les sujets, surtout les plus complexes. Pourtant, en ces matières, réunir toutes les oppositions ne fait pas un projet alternatif.

Paradoxe du vote contre un projet, qui réunit à la fois les arguments du "trop" et du "pas assez". Le front du non ne dit rien de ce qu'il conviendrait de faire. Je crois à l'inverse aux consultations locales qui proposent plusieurs choix sur des sujets structurants. Je ne suis pas

partisan d'un « oui ou non » manichéen et peu engageant qui mettrait à mal toute politique publique en privilégiant le « pouvoir de dire non » dans le secret de l'isolement.

Selon la formule d'un membre de Conseil de développement, le 24 juin, "Il faut un dialogue civil contributif, et pas seulement participatif."

Comme le Conseil économique, social et environnemental va être réinventé, il sera probablement nécessaire de le faire aussi pour les CESER régionaux, en veillant à laisser plus de place aux citoyens, dans une logique plus participative que simplement représentative.

Piloter l'action publique

J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer la nécessité d'un État fort et de collectivités libres. Je suis persuadé que renforcer l'État nécessite de le recentrer sur des domaines moins nombreux et que sur des pans entiers de l'action publique, il doit laisser beaucoup plus de liberté, de latitudes aux collectivités.

La mission d'information sur la Covid-19 a mis en exergue, par les échanges et l'analyse de situations concrètes et vécues pendant la crise sanitaire, les difficultés, souvent décrites mais rarement traitées, de l'articulation et du pilotage des services de l'État. Agences, directions d'administration centrale, services déconcentrés, agences régionales de santé, préfets ont paru se "renvoyer la balle".

Je me limiterai ici à deux propositions :

D'une part, de renouer avec les "lettres de mission", qui engagent leur auteur et leur destinataire sur des objectifs clairs, réalistes et mesurables. Le principe des lettres de missions aux dirigeants d'administrations ou d'établissements publics est, semble-t-il seulement partiellement appliqué. Ce qui me semble plus problématique, c'est que leur contenu, voire leur rédaction même, semble relever davantage d'une obligation formelle que d'un objet managérial et d'une impulsion des politiques publiques.

Il me paraîtrait légitime, voire salutaire, de redonner ses lettres de noblesse à la lettre de mission. Mieux encore, il serait pertinent, dans un souci de transparence, de les porter à la connaissance du Parlement, voire de les rendre publiques — ces lettres de missions devant bien sûr être rédigées par le ministre, et non par leurs destinataires...

Ces lettres de mission sont l'expression de l'engagement du ministre dans le pilotage de son ministère. J'ai pu avoir l'impression que l'articulation entre politique et technique, qui concerne en premier lieu le ministre, son cabinet, ses directeurs d'administration et d'opérateurs, n'était pas toujours optimale, alors qu'elle est la source du sens et des perspectives des agents qui travaillent dans ces administrations.

Et par effet diffus, ces lettres de mission enrichiront également le travail et le sens du contrôle exercé par les parlementaires, qui pourront alors s'appuyer, dans leur tâche, sur de tels supports et étayer ainsi leur analyse, pour le bénéfice de l'action publique et celui de nos concitoyens.

D'autre part, je préconise de développer les comités de liaison, plutôt que de multiplier les responsables. Le simple manque de coordination entre les cadres et les dirigeants publics explique une bonne part du manque de coopération. Ce dialogue est évidemment une absolue nécessité au sein de l'appareil d'État — et pas seulement sous le couvert hiérarchique ! Il doit aussi devenir la règle entre État territorial et collectivités, notamment métropolitaines et régionales, en ce qui concerne l'économie et l'environnement ; entre l'État territorial et les départements et communes pour tout ce qui a trait aux solidarités.

La réforme de la formation des fonctionnaires d'État et territoriaux est l'occasion de développer cet État d'esprit. À ce titre, il conviendrait d'élargir et de mettre en œuvre les recommandations du rapport Thiriez aux fonctionnaires de catégorie A formés par les Instituts régionaux d'administration (IRA) et par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Retrouvons le souffle d'administrations de mission et de hauts fonctionnaires accompagnant le changement.

Des modes d'intervention et d'organisation plus souples, voire limités dans le temps, pourraient opportunément être explorés : le cadre juridique existe, par exemple avec les Groupements d'Intérêts Publics (GIP) et permettent de rassembler, dans une même structure et autour d'un objet commun, des partenaires d'horizons divers et de mutualiser des moyens humains, matériels et financiers, au bénéfice de l'action publique.

Le procès en désertion de l'État est récurrent quand on interroge les élus locaux. L'État serait parti. Pourtant, il est toujours présent, mais souvent sous des formes multiples et parfois dans des formats contradictoires. Malgré de récentes fusions d'organismes, « l'agencification » de l'État reste forte : Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale de l'amélioration de l'habitat, Agences de l'eau, mais aussi Parcs naturels nationaux...

Ces agences ont le plus souvent été imaginées comme transitoires, il convient donc d'interroger régulièrement leur pertinence. Ne nous trompons pas, elles sont pour l'immense majorité utiles, nul n'en disconvient. Mais ont-elles encore une valeur ajoutée par rapport à l'action des administrations d'État ? Ont-elles une gouvernance particulière ? Des modalités d'action différenciées ? Des budgets spécifiques ? Ces questions doivent être régulièrement posées et le Parlement pourrait utilement, dans sa mission d'évaluation des politiques publiques, contribuer à y répondre. Ces Agences ne rendent pas visible l'Etat, pourtant c'est lui qui intervient à travers leurs financements et subventions.

À l'heure où certains services déconcentrés sont devenus squelettiques, je crois pertinent de proposer à certains préfets d'expérimenter des rapprochements volontaires entre des agents de quelques agences et les services départementaux de l'État. La récente crise a montré que l'État avait « tenu » parce que les services préfectoraux avaient fait face.

La coordination effective de l'action de l'État territorial par les Préfets de département, par exemple, est plus que jamais une nécessité. Il eût été opportun et salutaire, par exemple, de se souvenir qu'en situation de crise sanitaire, l'article L1435-1 du code de la santé publique dispose que les services de l'Agence régionale de santé sont placés sous l'autorité du Préfet.

Cette interministérialité affirmée du préfet appelle sans doute une gestion interministérielle de ce corps de fonctionnaires. Désormais, si le préfet devenait la figure de toutes les administrations de l'État, et non plus aussi exclusivement l'incarnation de garant de l'ordre public, ses évolutions de carrière ne devraient donc plus dépendre du seul ministère de l'Intérieur. Il s'agirait ainsi de reconnaître les représentants de l'État qui ont su développer des capacités de management des équipes et de dialogue territorial.

Sur le ressort régional, le préfet de région pourrait devenir un poste à temps plein au lieu d'être comme aujourd'hui cumulé avec le poste de préfet du département du chef-lieu. Les questions de coordination des services de l'État entre départements et l'attention aux relations avec la collectivité régionale méritent en effet une attention pleine et entière. Le département du chef-lieu de région mérite également un préfet à part entière

Il serait également pertinent de proposer un grand mouvement dans les postes de direction des administrations centrales et des plus importantes collectivités. En effet, s'est développée une ingénierie territoriale inventive, réactive, parfois éloignée des seules contraintes liées aux cadres législatifs, qui gère avec pertinence et efficacité les conseils régionaux, les conseils départementaux et les plus grandes intercommunalités. Leur proposer, pour un contrat de mission, par détachement de trois ou cinq ans par exemple, d'intégrer un certain nombre d'administrations centrales pourrait être pertinent. Symétriquement, proposer à nos plus hauts fonctionnaires d'État une mobilité volontaire et limitée dans le temps, dans la gouvernance des collectivités locales, participerait aussi à leur acculturation aux bienfaits potentiels de la décentralisation.

Favoriser des adaptations locales

L'État doit contribuer à dépasser les blocages législatifs ou administratifs, autoriser des adaptations locales des normes, mais il ne peut plus être le pilote qui seul fixerait le cap. Les domaines d'adaptation devront être précisément encadrés par la loi. Il est des sujets où le régalien doit assurément demeurer. Je pense notamment aux droits sociaux. Il est des matières, comme l'urbanisme, les langues régionales, ou l'environnement, à titre d'exemples, où un cadre et des bornes posées par la loi laisseraient des modalités souples d'adaptation aux collectivités, dans un cadre juridique à préciser.

Si de nombreux acteurs conviennent du rôle central de l'État pour lutter contre les inégalités, notamment territoriales, peu d'entre eux attendent de l'État qu'il soit opérateur direct au niveau territorial. Laisser faire sans laisser aller, faire faire, encourager, lever les blocages, telle est la nouvelle agilité attendue de l'État. Les députés Cazeneuve (groupe Lrem), Courson (groupe Liberté et Territoires), Jerretie (groupe Lrem) et Viala (groupe LR) ont abordé ce sujet sous l'angle de la fiscalité dans le cadre de leur "mission flash". Elle peut être source d'inégalités ou beaucoup plus péréquatrice, territorialement.

Les crises nous ont montré, une fois de plus, que la réactivité et parfois l'inventivité étaient réparties sur le territoire et n'étaient pas l'apanage exclusif de lieux centraux de pouvoir. Il est des responsabilités centrales, il ne peut plus y avoir de monopole à l'action et même à l'initiative, *a fortiori* en temps de guerre. Il n'est pas question pour moi d'envisager une décentralisation qui serait la compétition théorique de territoires unis contre un État central. Nos concitoyens considèrent que collectivités et ministères, maires et ministres, sont la

puissance publique, ensemble, indissociablement. Ils regarderaient sévèrement une telle opposition, bien plus politique que organisationnelle.

Oui, nous avons beaucoup de collectivités, de ministères, d'agences. Interrogés isolément, ils sont tous indispensables. Pris collectivement, ils sont budgétivores et de plus en plus inopérants, parfois redondants. Ce débat doit avoir lieu à la lumière des services rendus et attendus par nos concitoyens et par les créateurs de richesses que sont les salariés, les actionnaires et les entreprises, mais aussi les associations et autres organisations de l'économie sociale et solidaire, car la richesse n'est pas seulement monétaire.

Région par région, il conviendrait d'imaginer tout à la fois une réorganisation de l'État territorial et une nouvelle répartition volontaire des compétences entre collectivités. Posons le cadre légal, les moyens nécessaires et laissons préfets et élus concevoir ensemble d'autres organisations, dans la seule perspective du meilleur service rendu à l'utilisateur, à qualité au moins égale, voire à moindres coûts. Cessons d'imposer au citoyen de tenir une cartographie à jour des compétences exercées par tel ou telles. Proposons lui un service rendu, dans un lieu unique, charge aux collectivités et à l'État de s'organiser, voire de se réorganiser.

Nous devons garder ceci à l'esprit : quelle que soit la force de nos convictions, elles ne deviendront des faits, elles ne transformeront le monde, que si nos concitoyens y apportent l'énergie de leur adhésion, de leur participation.

En 1977 déjà, dans *L'Acteur et le Système*, Michel Crozier écrivait ceci : « Le changement n'est ni le déroulement majestueux de l'histoire dont il suffirait de connaître les lois, ni la conception et la mise en œuvre d'un modèle plus "rationnel" d'organisation sociale. Il ne peut se comprendre que comme un processus de création collective à travers lequel les membres d'une collectivité *apprennent* ensemble, c'est-à-dire *inventent et fixent* de nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit. »

Acter la différenciation

La décentralisation la plus difficile à appréhender pour les citoyens est la montée en puissance des intercommunalités. Cette montée en puissance, *a fortiori* celle des métropoles, ressemble aujourd'hui à la construction européenne : des transferts conséquents, une technicisation croissante et un « contrôle » démocratique proche de l'inexistant. Il ne faudrait pas que ces structures territoriales inventives subissent demain le même opprobre que l'Union européenne. Il est donc urgent, avant leur prochain renouvellement, de définir des modalités d'élection des conseillers communautaires ou métropolitains qui permettent à la fois la représentation des communes et l'expression du suffrage universel direct.

Certes, une grande part des Français ne se déplace plus que pour deux scrutins, l'élection présidentielle et les élections municipales — et encore, en temps normaux. Au mille-feuille tant décrié des collectivités s'entremêlent de surcroît d'innombrables structures publiques ou parapubliques. Difficile de s'y retrouver sans être un spécialiste diplômé de l'École nationale d'administration ! Cette sophistication a sans doute ses raisons, mais on ne peut durablement s'en satisfaire si elle éloigne les citoyens de l'action publique et favorise l'abstention.

Parier sur la décentralisation, c'est désormais acter la différenciation dans les faits et pas nécessairement par la Constitution, c'est faire le pari du latéral, de l'ascendant, de la subsidiarité. Ce terme est ressorti à de nombreuses reprises dans les débats que j'ai écoutés le 24 juin. Ainsi un représentant des collectivités territoriales déclarait : « L'intervention des collectivités à la bonne échelle, au plus près des besoins des citoyens, doit reposer sur la subsidiarité, notion qu'il faut rendre effective. Elle est inscrite dans la Constitution, mais encore vide de sens ; mais encore faut-il qu'elle s'applique et que le juge constitutionnel s'en serve. »

Pour reprendre le titre d'un documentaire de Coline Serreau, il s'agit de promouvoir ici des « solutions locales pour un désordre global ». Il ne s'agit pas de verser dans le localisme, mais de constater le « système D », pour débrouille. Si l'État ne peut pas tout, ce n'est pas une décentralisation descendante qui y remédiera, il est probablement temps de (re)faire le pari du développement local et de la société civile. Les acteurs sont nombreux, formés, compétents et le plus souvent volontaires. On les trouve : élu, agent de développement, responsable associatif, chef de petite entreprise, agriculteur ou militant. Faire le pari de la décentralisation, c'est leur donner les moyens réels d'exercer leurs responsabilités, en leur confiant des compétences et des moyens.

Sur le développement économique local, sur la petite enfance, sur la prévention-santé, sortons de l'appel à projets qui pose que l'autorité pense et les acteurs exécutent, que la collectivité décide parce qu'elle finance, même très partiellement. Osons l'appel à initiatives, pour que les acteurs des territoires s'emparent de tels sujets et agissent en pensant. Les nouveaux bouquets de services doivent être le fruit d'essais, de succès et d'erreurs locales, mis en œuvre par des acteurs que la puissance publique doit encourager et non plus corseter ou inhiber.

Beaucoup de propositions vont vous être faites pour confier de plus grandes responsabilités économiques aux régions. Mais ce n'est voir qu'une partie de l'économie, celle de l'industrie, mise très fortement à mal sur la dernière décennie. Qu'en est-il des services, de l'économie sociale et solidaire ? Où sont les nouveaux services au public ?

L'initiative France Service peut apparaître comme une manière de compenser un retrait, alors qu'elle pourrait être porteuse de nouvelles relations de qualité entre les citoyens et les services publics. Ainsi, il ne devrait pas s'agir de cloner partout un modèle unique, mais de tenir compte, territoire par territoire, des besoins et envies particuliers des citoyens, et des moyens particuliers.

C'est le sens des nombreuses propositions du rapport d'évaluation d'octobre 2019 des députés Dufrenge (groupe GDR) et Matteï (groupe Modem) sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux — « recentrer le maillage du réseau France Services autour des bassins de vie en respectant un temps d'accès maximal de vingt minutes ; confier la gestion des maisons France Services aux intercommunalités. »

Selon eux, les agents des maisons France Service réussiront leur mission s'ils peuvent exercer le métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public, métier qu'il s'agit de créer avec un plan national de formation et de certification des compétences ainsi qu'une obligation de formation continue. La relation et la médiation entre l'administration et les

usagers s'en trouveraient en outre renforcés, comment l'ont analysé les députés Mörch (groupe Lrem) et Morel à l'Huissier (groupe UDI) dans leur rapport de février 2020.

C'est dans cette perspective que j'appelle de mes vœux la création d'un ministère du Service Public, chargé des relations avec les citoyens.

Les services publics tels qu'ils sont compris aujourd'hui, comme émanant de la puissance publique, ont vocation à cohabiter avec des missions d'intérêt général que peuvent parfaitement remplir des opérateurs du tiers secteur, non nécessairement chargés d'une mission de service public.

Quant à l'économie, même industrielle, les réussites sont avant tout affaire d'hommes et de femmes et de territoires locaux. Inspirons-nous des systèmes productifs locaux, clusters et autres pôles de compétitivité. Pensons et promouvons des logiques de réseau, de proximité d'intérêts, de ressources et de compétences qui font les écosystèmes du XXI^e siècle. N'ayons pas là non plus exclusivement une pensée verticale par filières.

J'ai exploré quelques autres pistes dans un récent ouvrage intitulé *Nos Lieux communs*. La crise de la Covid-19 ne m'a pas conduit à en regretter une seule. Passer d'une logique du contrôle à l'accompagnement, doit passer par l'abandon du contrôle très théorique de légalité de l'État sur les actes des collectivités locales. Cette pratique, qui plus est consommatrice de ressources humaines, entretient une relation infantilisante qui n'est plus d'époque.

Les inégalités entre territoires, à la lumière crue de la pandémie, se sont révélées : on a vu saillir la diversité des capacités publiques mais aussi les disparités très nettes dans la condition sanitaire des populations, ou dans leurs cadres de vie. L'une de mes propositions consistait à prendre en compte les impacts territoriaux des lois de financement de la Sécurité sociale. Améliorer les conditions de vie dans certains territoires ruraux et périurbains appelle peut-être une action plus directe — avec un opérateur inspiré du modèle de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Dans tous les cas, cela devrait être en pleine articulation avec les maires qui, mieux que n'importe quel opérateur, connaissent les situations personnelles et presque intimes de leurs administrés, tout particulièrement dans les petites communes. Ont été réhabilités les quartiers, demeurent, en ville comme à la campagne, de nombreuses friches agricoles et industrielles, mais aussi des zones pavillonnaires en difficulté.

Dans leur rapport d'évaluation de la loi NOTRe, de décembre 2019, les députés Questel (groupe Lrem) et Schellenberger (groupe LR) suggèrent de "valoriser les ententes et les contrats de réciprocité pour développer la coopération entre les métropoles et leurs territoires environnants," et de "simplifier les dispositions réglementaires relatives au contenu des conventions de délégation" pour faciliter les coopérations entre territoires.

De nombreux autres rapports de députés, présentés dans la bibliographie en annexe, abordent différents aspects de l'organisation des pouvoirs publics dans notre territoire. Je forme ici le vœu que les riches propositions des rapports parlementaires puissent nourrir l'action du gouvernement et des administrations, au moins autant que les récentes conclusions de la Convention citoyenne pour le climat. Chaque rapport parlementaire adopté

mériterait d'être étudié par le Gouvernement, charge à lui d'exposer et de documenter les suites qu'il entend lui réserver.

Une France différenciée sera une France modernisée, j'en suis absolument convaincu. La France ne peut que se renforcer à assumer ses différences, elle se fragilise à vouloir cultiver l'uniformité.

La modernisation passe par la différenciation, et la différenciation suppose l'égalité d'accès aux services de base. Or, la pandémie et le confinement ont parfois aggravé les inégalités territoriales par la fracture numérique.

Accélérer le déploiement du numérique

En effet, l'école à domicile, le télétravail, l'accès à la santé et aux services publics ont montré pendant la crise le rôle positif, et même indispensable, du numérique. Inversement, sans connexion internet à haut débit, sans ordinateur ou tablette, la fracture sociale s'est encore agrandie pour de nombreux foyers durant le confinement. Elle s'est souvent cumulée aux autres difficultés : exigüité du logement, absence ou nombre limité d'ordinateurs, connexion internet de mauvaise qualité, difficulté d'usage des outils numériques proposés...

Une intervenante de l'atelier consacré aux enjeux économiques et sociaux, le 24 juin, a décrit le numérique comme "l'électricité du XXI^e siècle". C'est dire que le numérique n'est plus un accessoire, ni pour les citoyens, ni pour les entreprises — petits commerces comme grandes industries —, ni pour la puissance publique. Pourtant, nous laissons son déploiement suivre les aléas de l'annualité budgétaire de l'État, des capacités financières propres des familles ou de l'appétence personnelle des chefs d'entreprise ou des directeurs d'administration.

Ces à-coups doivent cesser, sur deux plans : sur la construction du réseau de fibre optique et de téléphonie mobile, d'une part ; sur l'inclusion numérique, d'autre part.

Même si beaucoup a été fait en peu de temps, nous alternons depuis plusieurs années les phases d'accélération et d'hésitation. Désormais, il faut accélérer de manière massive le déploiement du téléphone mobile et de la fibre optique dans les zones sous-denses, les zones sous équipées et les outre-mers.

Le réseau optique de notre pays a fait l'objet de nombreuses controverses et confrontations techniques, et surtout industrielles et politiques. Il appartiendra aux historiens des technologies de démêler les rôles de nos "champions industriels", des ministres qui ont cherché à les défendre, des grands corps de l'État dénigrant les choix des collectivités, des élus locaux qui ont pris des initiatives tout en gérant d'autres équilibres, des arbitrages budgétaires nationaux qui ont sous-estimé l'urgence. À l'arrivée, le déploiement de la fibre optique dans notre pays aura pris quasiment le même temps que son électrification, un siècle plus tôt.

Pour l'heure, la priorité est double. Budgétaire d'une part : il s'agit d'ouvrir le goulet d'étranglement qu'est le cofinancement de l'État par le programme France Très Haut Débit. L'impécuniosité annuelle de l'État ne peut plus justifier de freiner ces projets — qui sont par ailleurs rentables sur le moyen terme. Opérationnelle d'autre part : des pénuries de main d'œuvre pour les travaux semblent freiner le déploiement effectif de la fibre dans certains

territoires. Cela a été développé dans le rapport d'information de décembre 2017 des députés de La Raudière (groupe Agir) et Bothorel (groupe Lrem). On sait qu'il ne va pas de soi de pourvoir des emplois vacants, même en période de fort chômage. Les autorités régionales et nationales devront peut-être activer des dispositifs spécifiques de formation.

L'urgence n'appelle pas pour autant une recentralisation ! Il faut continuer à encourager la prise de responsabilités, de compétences et l'engagement budgétaire des collectivités comme celui des opérateurs privés. L'État doit cependant se tenir prêt à intervenir en dernier ressort, comme garant de l'égalité pour les citoyens. Là où les investissements publics ou privés seraient insuffisants, là où l'initiative locale ne serait pas au rendez-vous, des solutions opérationnelles devront être trouvées, rapidement.

L'autre plan sur lequel l'heure est aux actes d'ampleur est l'inclusion numérique.

Selon un rapport de l'Insee d'octobre 2019, 15 % des personnes de 15 ans ou plus n'ont pas utilisé Internet au cours de l'année. L'illectronisme concerne 17 % de la population. Un Français sur cinq est incapable de communiquer *via* Internet. Les personnes les plus âgées, les moins diplômées, aux revenus modestes, celles vivant seules ou en couple sans enfant ou encore résidant dans les DOM sont les plus touchées par le défaut d'équipement comme par le manque de compétences.

En termes d'illectronisme, notre pays est au-dessous de la moyenne de l'Union européenne. Les conséquences de l'illectronisme peuvent être lourdes pour les citoyens eux-mêmes ; mais les occasions manquées pèsent aussi sur notre économie. Cette situation appelle un effort de formation spécifique — sous forme d'un soutien aux "passeports numériques", comme les développent déjà de nombreuses régions.

Pour ce qui concerne l'équipement, assumons une discrimination positive. Longtemps l'école fut celle qui offrait le premier livre, voire pour les élèves méritants, le premier dictionnaire. Il revient aux collectivités, à l'État, aux grands opérateurs et acteurs du numérique, de créer un fonds de dotation volontaire et défiscalisé pour offrir le premier ordinateur à tous les collégiens de France dont les revenus des parents sont modestes. La promesse d'égalité républicaine doit se matérialiser !

Là aussi, de nombreux départements ont déjà lancé des opérations d'équipement des collégiens. Les évaluations disponibles montrent que pour en tirer un bénéfice durable, c'est tout le service éducatif qui doit évoluer.

Plus généralement, la lutte contre l'illectronisme passe aussi, symétriquement, par l'amélioration drastique des services publics en ligne, en termes d'interface, d'accessibilité, de maintenance. L'expérience utilisateur des sites administratifs n'est pas toujours avenante, loin s'en faut ! — ni pour les usagers, ni pour les agents. Des efforts importants ont été déployés par certaines administrations en la matière, mais l'ensemble produit encore des résultats très disparates.

Les services publics en ligne doivent être conçus avec leurs utilisateurs — la fameuse "maîtrise d'usage". Il nous faut aussi parier et soutenir l'engagement et surtout écouter l'expérience des associations sur ces sujets. Elles sont au contact des personnes que le service

public en ligne évince. Emmaüs connect, ATD Quart Monde notamment : voilà assurément les hussards de la République pour effacer l'illectronisme.

Rénovation énergétique : passer à l'acte

Une autre politique de modernisation est freinée par le peu d'adhésion de ses bénéficiaires : la rénovation énergétique des bâtiments.

C'est un paradoxe. La rénovation énergétique des logements apporte du pouvoir d'achat aux ménages, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et le déficit de la balance commerciale de la France. Elle peut en outre créer de nombreux emplois non délocalisables. Alors que les aides publiques sont massives, le nombre de logements rénovés reste en-dessous des quantités nécessaires pour respecter la Stratégie nationale bas carbone. Le constat est similaire pour les bâtiments tertiaires, notamment publics. Comment sortir de cette impasse ?

Pour un participant de la journée du 24 juin, "L'inefficacité des dispositifs d'aide à la rénovation thermique a plusieurs causes. Pour les entreprises, le coût énergétique est souvent une question secondaire, négligée. Les contraintes administratives ont un effet repoussoir, notamment pour les particuliers. Les banques ont tendance à traiter les prêts dédiés à la rénovation énergétique comme des prêts à la consommation, ce qui ne facilite pas leur diffusion. Les travaux ne sont pas tous de qualité, ce qui suscite l'incertitude des ménages, et les dissuade de recruter des professionnels. Enfin, étrangement, les fabricants d'isolants n'ont pas révisé leur modèle économique. Plutôt que de vendre des matériaux, ils devraient vendre des solutions d'économie d'énergie."

Les exemples allemand et anglais suggèrent de reconsidérer le problème non pas du point de vue de la subvention publique, ni même de celui du bénéfice environnemental, mais du point de vue du propriétaire particulier. Pour réaliser des travaux chez soi, les aspects de confiance et d'organisation concrète de sa vie pendant les travaux influencent les décisions individuelles bien plus largement que les calculs financiers actuariés.

Pour une autre participante de la journée du 24 juin, "Les outils proposés manquent de lisibilité." Des initiatives sont prises, des plateformes téléphoniques créées, des sites internet labellisés, mais tout aussi pertinent que cela soit, cela reste peu visible et donc lisible.

En l'occurrence, la médiation des subventions publiques par les banques et des labels de qualité par les artisans n'a pas favorisé l'installation d'une "marque" unique, reconnaissable et source de confiance. Les démarchages intempestifs et désordonnés contribuent à éloigner davantage les propriétaires indécis de ces dispositifs.

Pour "passer à l'échelle" dans la campagne de rénovation énergétique globale des bâtiments d'habitation, il faut une simplification nette, du point de vue des propriétaires. Par exemple, l'État et les collectivités pourraient désigner un opérateur unique pour intervenir auprès des particuliers. Il s'agira d'aider plus massivement les plus modestes.

Sans attendre cette reprise en main opérationnelle, le patrimoine immobilier de l'État est tout sauf exemplaire sur le plan de l'efficacité énergétique — même si des progrès sont en cours dans les cités administratives. Il est proposé de procéder, au titre de la relance, c'est-à-

dire avant la fin 2021, à la rénovation énergétique globale de tous les logements des militaires et de leurs familles, et, plus largement, celle de tous les bâtiments appartenant à l'État et utilisés par ses services.

Cette action concertée pourra d'ailleurs servir d'expérimentation avant la mise en place de l'opérateur unique. Elle passe probablement par la constitution d'un opérateur maître d'ouvrage des diagnostics et des travaux.

Que l'État ne soit pas en avance dans la politique de rénovation énergétique des bâtiments pose question. Comme l'a affirmé un représentant syndical lors de la journée du 24 juin : "Il n'y a pas que des paradoxes dans l'action publique : il y a aussi la schizophrénie de l'État".

Donner la priorité à l'emploi et à la cohésion sociale

Sur les sujets qui touchent à l'intime, à la vie personnelle de nos concitoyens, nous devons être extrêmement soucieux d'associer le plus largement les partenaires sociaux et les acteurs du tiers secteur. Leur faiblesse relative fragilise la société. Forts, ils contribuèrent et contribueront à définir et accompagner les transitions. Ces dialogues devront être nationaux et territoriaux.

La prise en charge de la perte d'autonomie est une préoccupation de premier plan, qui doit impérativement constituer un chantier prioritaire des prochains mois.

Là encore, la méthode sera déterminante. Je vous invite à considérer et à explorer de nouvelles modalités, en s'appuyant sur les expériences des territoires, du secteur associatif et du secteur privé non-lucratif. Il serait illusoire de concevoir une politique du tout-EHPAD, tout comme il serait illusoire d'envisager une politique du seul maintien à domicile. Des solutions plus flexibles, articulant prise en charge et répit, mobilisant différents intervenants, pourraient être explorées.

De nombreux experts se sont positionnés, de nombreux rapports de qualité — y compris parlementaires — ont été produits au cours de ces quinze dernières années. L'erreur serait d'imaginer des solutions uniformes alors qu'il s'agit de prendre en charge, à chaque fois, des situations particulières. Chaque histoire est personnelle et chaque configuration s'inscrit dans un cadre de vie.

Laissons la place à l'adaptation au contexte, n'oublions pas des propositions comme celle issue du rapport d'octobre 2019, déjà cité, des députés Dufrègne et Matteï : "Pour remédier à l'isolement des personnes âgées, la création de petites structures d'accueil permettrait, tout à la fois, de recréer du lien social là où il n'y en a plus et d'assurer un suivi médical plus satisfaisant."

Veillons également, comme le propose le rapport de mars 2018 des députées Fiat (groupe LFI) et Iborra (groupe Lrem), à donner aux résidents des EHPAD une qualité de vie adaptée à notre temps, par des mesures simples, comme celle de réviser le cahier des charges qui n'a pas été modifié depuis l'arrêté du 26 avril 1999. Évitions les détails microscopiques quant au choix des matériaux, et pensons aux services devenus essentiels, qui changent la vie des résidents et de leurs proches, comme l'accès généralisé au Wifi.

Nous devons renforcer la logique de cohésion sociale à travers plusieurs politiques publiques — emploi, formation-apprentissage, services à la personne, soutien social. Par exemple, les services à la personne constituent encore un grand gisement d'emplois, qui doivent bénéficier de conditions de travail à la hauteur de l'importance de leur fonction dans notre société. De nouvelles formules pour aider les familles pourraient être lancées rapidement.

Choisir le terme “d'enjeux intergénérationnels” et pas celui de “dépendance”, c'est pour attirer votre attention sur notre jeunesse. Le chantier “grand âge et autonomie” ne doit pas occulter qu'une génération arrive sur le marché du travail dans une période particulièrement difficile.

La réforme des retraites était une promesse de poursuite de notre modèle de répartition et de solidarité entre les générations. Les jeunes doutaient déjà de son principe effectif dans le temps. L'abandon provisoire de cette réforme nous obligera à y revenir, dans des temps peut-être plus cléments et dans une confiance retrouvée.

Le monde du travail de demain ne sera pas celui que nous connaissons, nul n'en doute. Nous devons favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes générations, en imaginant des dispositifs qui encouragent la prise d'initiative, qui assurent leur autonomie et qui mettent en valeur leurs compétences et leurs savoirs. Nous devons aussi veiller à la protection des travailleurs, qu'ils soient salariés, indépendants ou entrepreneurs. L'adoption, le 22 juin dernier, par l'Assemblée nationale, d'une résolution consacrée à la santé au travail s'inscrit dans une telle démarche. Nous avons besoin de nouvelles générations libres d'entreprendre et capables d'audace. La réforme de l'apprentissage, les gisements d'emplois identifiés dans les secteurs du service étaient avant la crise, porteurs de promesses. Il serait dommageable, sous couvert de crise, de repousser au second plan cette dynamique.

Concernant la santé, la crise de la Covid-19 permettra peut-être que cette question devienne une préoccupation européenne. Déjà, notre pays progresse chaque jour en termes de prévention. La santé environnementale est de plus en plus prise en compte dans nos politiques. A cet égard, la création au sein de l'Assemblée nationale et à l'initiative du groupe Libertés et Territoires d'une commission d'enquête sur le sujet constitue un signal fort.

Dans le domaine du soin, nous ne pouvons durablement soutenir une augmentation folle du coût des médicaments et des machines et ainsi sous-investir sur le plus précieux des traitements, l'accompagnement humain. Les virus n'ont pas de frontière, mais les laboratoires pharmaceutiques et autres pépites de la Health Tech n'ont pas d'État. Nous devons nous interroger, à un moment où les inégalités d'accès aux soins n'ont jamais été aussi grandes et où notre système se révèle plus coûteux et moins attractif que d'autres, en termes d'amélioration de la santé de la population.

De nombreuses autres politiques publiques pourraient être ainsi déclinées. Nous n'en avons guère le temps ni les moyens. Réaffirmons des principes forts et clairs qui semblent faire consensus à l'issue de cette crise sanitaire, économique, sociale et même sociétale du coronavirus.

Concrétiser la souveraineté

La pandémie a remis en jeu, en l'espace de quelques mois, les modèles mondiaux que l'on croyait définitivement établis. En particulier, la question habituellement théorique de la souveraineté a pour ainsi dire pris corps, sous les yeux de chacun de nos compatriotes.

Ce sujet de la souveraineté miroite d'innombrables facettes. Je veux me focaliser ici sur l'une d'elles seulement : *la capacité d'une collectivité publique à accomplir ses missions fondamentales sans dépendre d'acteurs extérieurs à son territoire* (supérieurs ou étrangers). À côté des domaines régaliens de la continuité de l'État, quatre secteurs stratégiques sont identifiables : l'alimentation, l'énergie, le soin, les communications.

Sommes-nous assurés de pouvoir acheminer, en tout temps, vers toute notre population, de la nourriture (y compris de l'eau de qualité), de l'énergie, de quoi se soigner (médicaments, médecins) et les informations vitales ?

Comme le note le philosophe Jean-Luc Nancy, dans une tribune du Monde parue le 18 mai 2020, « une chose reste inchangée, avant comme après la survenue du virus : les humains choisissent le proche contre le lointain, de même qu'ils choisissent le présent contre l'avenir. »

Le premier réflexe consiste à réduire la distance entre la population et les lieux de production de ces biens et services. Pour autant, selon le type de crise, la proximité peut être une source de difficulté. Que l'on pense à une épidémie qui toucherait telle souche française de céréales — la capacité à s'approvisionner ailleurs deviendrait déterminante. Le confinement peut donner l'impression d'un blocus, mais ce n'est pas la seule crise qu'il faut se préparer à affronter.

L'idée d'une France autarcique est donc complètement hors de propos. Et, même quand les marchandises de première nécessité seraient produites à l'intérieur de nos frontières, leur acheminement vers les populations en besoin ne va pas de soi — il n'est qu'à penser aux régions d'outre-mer.

Un spécialiste des chaînes d'approvisionnement commencera par s'interroger sur la connaissance des sources, des trajets, de la répartition, des forces et faiblesses des fournisseurs. Il ne se contentera pas de fournir des réponses *a priori* en termes de relocalisation des activités ou de constitution de stocks.

Ce travail de cartographie des dépendances stratégiques, très difficile à l'échelle d'une entreprise, reste à conduire à l'échelle de notre pays, et peut-être même à l'échelle européenne. Comme le suggérait la représentante d'un syndicat agricole lors de la journée du 24 juin, « même si les autres secteurs sont — aujourd'hui — nécessaires à un bon fonctionnement de l'économie, il faut organiser la souveraineté et mettre le paquet sur des secteurs véritablement vitaux comme l'alimentation, la santé, l'énergie. » J'y ajouterais les communications (transports, télécommunications et numérique).

Cet effort doit en outre rester très dynamique. Il n'est pas question de pouvoir parer toutes les éventualités par avance, mais l'expérience de tout responsable industriel montre que

l'intelligence relationnelle mise dans la connaissance de ses chaînes d'approvisionnement est la seule manière d'être résilient en cas de crise.

En tout cas, les équipes en charge de la gestion de crise dans les quatre secteurs-clés doivent, quand ce n'est pas déjà fait, assumer une fonction de mise en alerte permanente des entreprises clés de leur secteur s'agissant des questions d'approvisionnement.

L'accès à cette connaissance ne va pas de soi. La réalité des capacités de production ou de stockage de tel ou tel site est souvent masquée par les entreprises. En outre, les fournisseurs « boîtes à lettres » ou « chevaux de Troie » ne manquent pas et le label d'origine (France ou UE) mériterait d'être durci pour qu'il représente une véritable capacité de conception et de production géographique, avec aussi comme corollaire une assurance de traçabilité, de sécurité et donc de qualité.

La cartographie dynamique de nos approvisionnements dans les quatre secteurs stratégiques mettra probablement en évidence des dépendances extérieures trop fortes concernant certains produits, services, savoir-faire. Comment agir, alors ?

Il est généralement considéré comme très utile, dans une perspective de résilience, de maintenir une capacité, même limitée, de conception et de production (bureaux d'études et usines) dans ces secteurs clés sur le territoire national. Quand la crise survient, en effet, il est beaucoup plus rapide d'étendre des savoir-faire existants que de chercher *ex nihilo* des compétences extérieures. D'ailleurs, la même remarque vaut en dehors de la crise : la maîtrise d'ouvrage n'est jamais aussi performante que lorsqu'elle a conservé un savoir-faire de conception-production interne au lieu de tout externaliser.

Pour viabiliser économiquement de telles unités, plusieurs solutions sont envisageables à court terme, et à moyen terme à l'échelle européenne.

L'achat public est la première pierre d'une politique industrielle. Dans les quatre secteurs stratégiques, il gagnerait désormais à inclure, dans sa doctrine, un objectif de contribution à la résilience nationale. Le code des marchés publics autorise déjà des critères de sélection liés à la rapidité d'intervention (pour la maintenance, par exemple), ou à l'approvisionnement direct de produits agricoles (les « circuits courts »). Les acheteurs publics peuvent donc d'ores et déjà favoriser la résilience de notre pays en choisissant d'activer ce type de critères, comme l'a suggéré le représentant d'une association environnementale : « La question de la commande publique est aussi essentielle, et peut susciter le consensus. Il est possible de rapidement intégrer des critères de localité. »

Concernant le secteur pharmaceutique, les orientations données par les ministres de la santé et du budget au Comité économique des produits de santé (CEPS) pourraient être enrichies. Celui-ci fixe les prix des médicaments à partir d'orientations générales figurant dans les lettres de cadrage. L'État pourrait aller au-delà du seul prisme financier et inclure par exemple, dans ses orientations, des objectifs de souveraineté sanitaire.

Pour les grandes entreprises des secteurs stratégiques qui ne répondent pas aux marchés publics, il est possible de les inciter à faire état de leur capacité de résilience géographique

dans le reporting extra-financier. La dureté de cette exigence peut être modulée : simple déclaration, obligation assurantielle, responsabilité pénale de l'entreprise...

Cela fait écho à l'une des propositions du rapport d'information de mai 2018 des députés Viala (groupe LR), Cesarini (groupe Lrem) et Vuilletet (groupe Lrem), qui vise à "Instaurer un engagement territorial des entreprises" en complétant la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises.

Les coûts des produits et des marchés publics pourront s'en trouver augmentés facialement. L'acceptation de ce surcoût peut s'étioler très vite lorsque la crise sera surmontée, quand bien même il serait très faible par rapport aux dépenses auxquelles l'impréparation nous expose. Pour anticiper ce problème, un représentant d'associations d'usagers du système de santé a proposé d'impliquer les citoyens dans les débats en amont de ces décisions : "Si nous voulons que celles-ci soient partagées par l'ensemble de nos concitoyens, ils doivent être associés d'emblée au débat qui ne doit pas être confisqué par un petit groupe d'experts."

Se pose également la question de l'échelon à partir duquel animer cette démarche de cartographie. C'est peut-être l'occasion d'asseoir pour de bon le rôle des régions dans l'économie, cinquante ans après le discours de Charles de Gaulle à Lyon : « L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui 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, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. »

La souveraineté de notre pays passe donc par une mobilisation des conseils régionaux appuyés par l'échelon régional de l'État et ses opérateurs (comme BPI France). De nombreux comités existent déjà pour aligner ces décideurs publics en matière de choix de développement. La « bonne distance » de ce couple État/Région est nécessaire pour éviter tout dévoiement des aides au bénéfice du "plan de communication" de tel ou tel élu local. Reste que c'est au niveau régional que les « signaux faibles » peuvent être détectés plus rapidement, et que les formations peuvent être mises en place pour réallouer les emplois.

Au fond, les diagnostics et propositions portées par Louis Gallois dans son *Rapport sur la compétitivité française*, de 2012, restent pour la plupart opérantes. En substituant au terme de compétitivité celui de souveraineté, les vives critiques qu'il rencontra ne deviendraient peut-être pas des éloges, mais ses recommandations permettraient de faire saisir que l'indépendance de la France et de l'Europe nécessite une politique volontariste de soutien à l'économie et à l'investissement.

Louis Gallois concluait son rapport ainsi : "La reconquête de la compétitivité demandera du temps et des efforts ; elle remettra en cause des situations et des postures établies. Mais dès lors que le diagnostic est partagé, que le déclin actuel est jugé par tous inacceptable, cette reconquête peut être un formidable projet collectif.

Jouer l'innovation et la qualité, l'esprit d'entreprise et la prise du risque, rompre les barrières et travailler ensemble, mettre en valeur les compétences et (re)donner le goût du progrès technique, ouvrir de nouveaux espaces de dialogue et stimuler l'intelligence collective.

Il y a là tous les ingrédients pour mobiliser les forces vives du pays et, en particulier, la jeunesse. C'est de là que viendra la confiance, l'optimisme et donc le succès."

Toutes les conquêtes ou reconquêtes nécessitent un cap et un plan, sinon il ne saurait y avoir de vent favorable.

Prévenir les risques, anticiper : pour une planification renouvelée

Un appel à la "planification", convergence inattendue, est apparu lors de la journée du 24 juin. Tant les représentants des entreprises, des salariés, des associations environnementales que des conseils de développement ont utilisé ce terme.

L'idée n'est pas de réinventer le Gosplan, mais de travailler à anticiper les conséquences concrètes des grandes évolutions, sur des sujets comme le climat ou l'emploi. La crise a ravivé notre besoin de stabilité ; elle appelle aussi des décisions urgentes — sauvegarder les emplois de tel ou tel secteur industriel, par exemple — qui nécessitent une vision de moyen-terme.

Le premier thème à soumettre à cet exercice de planification est l'allocation du soutien public aux secteurs économiques. Le représentant d'une organisation patronale a regretté qu'on "ne donne pas assez de visibilité aux activités en déclin et aux activités émergentes, aux métiers en déclin et aux métiers d'avenir." La représentante d'une association environnementale l'a confirmé : "Les assureurs ou encore le secteur bancaire et financier (...) sont unanimes : certaines activités ne seront plus viables, parce que non-assurables, par rapport aux risques physiques engendrés par la crise climatique et par rapport aux risques de la transition."

La planification a également été évoquée pour prévenir les futures crises dont les causes lient santé et environnement. Certains l'ont rappelé : la planification territoriale est très active en France, et chaque mètre carré de notre territoire est soumis à des règles quant à l'urbanisme, à l'habitat, aux mobilités... Mais le manque de transversalité et de synchronisation produit des résultats très décevants quant à la préservation de la biodiversité et à l'efficacité de l'utilisation de nos sols.

Cela rejoint le rapport de la mission d'information sur le foncier agricole, conduite par les députés Petel (groupe Lrem) et Potier (groupe socialiste) en 2018.

Il conviendra d'ailleurs de s'interroger sur ces innombrables exercices de planification qui se veulent performatifs, sans avoir les moyens ni de leur réalisation, ni de leur contrôle. Nous avons contribué, par différentes lois, à ce que les conseils régionaux se spécialisent dans cette planification qui n'a de stratégique que le nom, faute de tutelle ou de coordination entre collectivités, faute de pouvoir réglementaire prescriptif. Il conviendrait de réellement poser la question du pouvoir d'adaptation législative, en partage, et d'y apporter une réponse.

Un représentant syndical l'a formulé en ces termes : "nous sommes orphelins d'un organisme planificateur." Tout le monde a en tête le précédent du Commissariat général au plan, confié en 1946 à Jean Monnet par le Général de Gaulle, et supprimé en 2006. Les échanges du 24 juin ont appelé à la résurrection de ce glorieux prédécesseur — tout en lui apportant deux inflexions importantes.

D'une part, cette nouvelle planification doit penser l'articulation des échelles territoriales. Tant pour l'énergie (Programmation pluriannuelle de l'énergie) que pour les perspectives d'emploi des secteurs industriels, tant pour le climat (Stratégie nationale bas carbone) que pour les orientations de l'agriculture (Politique agricole commune), la planification ne peut pas être "descendante", même si elle doit proposer des références, des données et des indicateurs communs.

D'autre part, comme l'a énoncé un membre de conseil de développement, "Le temps de la DATAR et des experts tout puissants est révolu (...). Il faut inventer une manière de débattre qui associe les citoyens, les entreprises, les experts et les associations. Ainsi, les propositions pourront faire l'objet d'un consensus et aboutir." Cette planification du XXI^e siècle est une planification dialoguée. Elle organise la production coordonnée de politiques d'intérêt général, qui ne sont pas toutes nécessairement publiques.

J'entends cet appel à renouer avec le Commissariat général au Plan dans sa modernité, c'est-à-dire non pas pour orchestrer l'aménagement du territoire mais protéger des risques émergents. D'abord, ce n'est plus l'État le seul sachant — il faut donc intégrer dans sa méthode de production les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, associatifs, et les conseils de citoyens. Ensuite, il s'agit de répondre à des questions concrètes, presque fermées : quels secteurs la puissance publique doit-elle appuyer en priorité, quelles technologies, quelles méthodes ? Enfin, il n'est pas question de créer une administration *ex nihilo* : la question se pose plutôt dans des termes d'activation et d'impulsion politique à apporter aux travaux que réalise déjà France Stratégie.

Prévenir les risques, assumer l'anticipation, c'est une planification renouvelée qui doit permettre d'agir. L'idée n'est pas de prédire pour subir mais d'anticiper pour prévenir. Il faut donc un bras armé à cette planification collective. En particulier, l'investissement dans les reconversions doit être massif si l'on veut arriver rapidement à un nouvel équilibre sectoriel. Sur le modèle des investissements d'avenir, proposés par Alain Juppé et Michel Rocard en 2009, en réponse à la mission que le président Sarkozy leur avait confiée pour faire face à la crise financière de 2008, l'allocation des crédits publics hors du commun que vous avez décidé de mobiliser pourrait être placée sous la responsabilité d'une gouvernance spécifique, supervisée par des personnalités incontestables.

Affirmer la force de l'État, la liberté des collectivités locales et la responsabilité de la société civile impose logiquement une méthode de travail qui les associe. Cette réaffirmation de notre souveraineté, cette réinvention d'une planification partagée, peuvent être des transformations radicalement apaisantes.

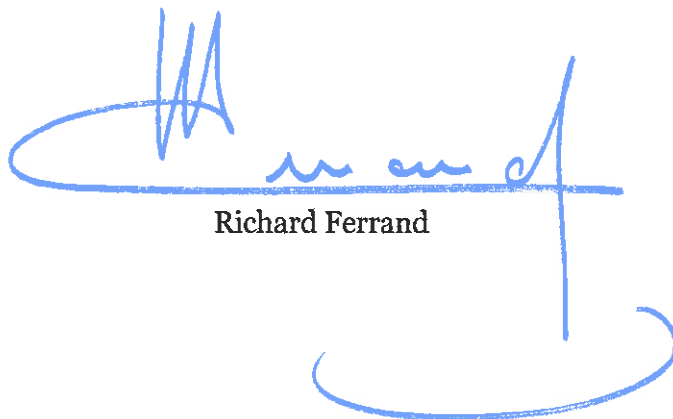
Vous l'avez remarqué, Monsieur le Président, les propositions qui précèdent ne sont pas toutes de nature législative. Elles sont d'abord et avant tout organisationnelles et culturelles — au sens où Edgar Morin définit la culture : "ce qui relie les savoirs et les féconde". C'est assurément le mode de vie d'une société, ou l'art d'être français, comme vous l'évoquez.

Nous devons nous accorder sur l'idée que nous devons de toute manière cohabiter dans ce monde, sauf à le rendre inhabitable. Vouloir vivre dans un monde habitable aux humains : c'est un vœu simple, modeste, mais qui ne va pas de soi. Ce vœu peut sembler naïf, il est essentiel. Nous sommes co-responsables de l'état de la planète, mais aussi de notre creuset commun qu'est la France. La priorité essentielle et qui ne fait probablement pas consensus est de travailler aux consensus. Nous sommes très attachés à notre liberté, très sourcilleux sur l'égalité, que ne travaillons-nous pas aussi âprement notre fraternité !

En la matière, il n'y a pas de recette magique. Mais cette tâche ne peut être conduite seulement par le Président de la République, pas plus que par un gouvernement, fût-il renouvelé, ni même par une ou des administrations. Elle appartient en propre à nos concitoyens. Associés dans un élan commun nous pouvons tout ou presque, divisés nous nous condamnons à l'impuissance qui précède les débâcles. Pourtant, du perchoir comme de ma fenêtre finistérienne, j'aperçois que la France unie reste à venir.

Voulez-vous accepter, Monsieur le Président de la République, l'expression de ma très respectueuse considération.

En espérance,



Richard Ferrand

Copie pour information à :

M. le Premier Ministre,

M. le Président du Sénat

M. le Président du Conseil économique social et environnemental