

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Vademecum 2007 - 2012

Moderniser la France

MAI 2007

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2,5 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale : mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique : réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne : compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

***L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.***

# Sommaire

---

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

## RÉCONCILIER LA FRANCE AVEC LA COMPÉTITIVITÉ

---

Compétitivité et mondialisation	9
---------------------------------	---

---

Enseignement supérieur	17
------------------------	----

---

Recherche	21
-----------	----

---

Europe	25
--------	----

---

Énergie	35
---------	----

---

Agriculture	41
-------------	----

---

Gouvernement d'entreprise	49
---------------------------	----

## RESSUSCITER LA MOBILITÉ SOCIALE

---

Mobilité professionnelle, géographique et sociale	57
---	----

---

Emploi et diversité	61
---------------------	----

---

École et égalité des chances	67
------------------------------	----

---

Logement	75
----------	----

---

Pauvreté - Exclusion	81
----------------------	----

## RÉINVENTER L'ACTION PUBLIQUE

---

Modernisation de l'État	91
-------------------------	----

---

Revalorisation du Parlement	95
-----------------------------	----

---

Justice	99
---------	----

---

Hôpital	105
---------	-----

---

Protection sociale	109
--------------------	-----

---

Immobilier de l'État	115
----------------------	-----

---

Médias	119
--------	-----

---

<b>Conclusion</b>	<b>123</b>
-------------------	------------



# Introduction

La France vient d'élire un nouveau chef de l'État qui, pendant 5 ans au moins, dirigera notre pays. Ce quinquennat doit être celui de l'action. Depuis plusieurs mois, il souffle dans notre pays un profond désir de changement, inédit dans la période récente. **Cette aspiration est propice à une vraie modernisation de la France ; elle ne doit pas être déçue.**

Il est temps de laisser derrière nous les contradictions qui nous ont trop longtemps bridés. Nous aspirons à la prospérité ? Alors, cessons de travailler moins que tous les autres grands pays développés ! Nous voulons de la redistribution sociale ? Libérons notre potentiel productif pour créer les richesses qui nous permettront demain de continuer à financer un modèle social généreux. Nous voulons rester le pays de la méritocratie républicaine ? Alors diversifions nos élites ! Nous voulons imprimer notre marque au monde ? Alors donnons-nous les moyens d'attirer sur notre sol les élites scientifiques, universitaires, économiques qui sont en train de le façonner – et commençons... par retenir chez nous les talents français.

Bref, cessons d'être velléitaires et mettons nos actes et nos politiques en accord avec nos légitimes aspirations.

Cet ouvrage a été conçu pour y contribuer et pour aider celles et ceux qui en ont désormais la charge. Il part d'une conviction : l'heure n'est plus à l'immobilisme ni à l'auto-flagellation. Bien entendu, aucune politique publique ne peut se construire sur des chimères et, pour moderniser notre pays, nous ne pouvons faire l'économie d'un constat lucide sur l'ampleur et les raisons du décrochage économique et du malaise social qu'il a connus au cours des dernières années. Mais la seule question qui doit désormais nous obséder est de savoir **comment faire évoluer notre organisation et nos pratiques collectives** pour que les prochaines années soient celles d'une réelle reconquête économique, d'une cohésion sociale et d'un bien-être collectif retrouvés.

Ces objectifs sont à portée de main si collectivement nous nous attachons à mettre en œuvre, avec constance et méthode, un ensemble de mesures simples, énergiques et cohérentes. N'ayons pas peur non plus de **sortir des sentiers battus lorsque les circonstances l'exigent** : ce n'est pas en continuant à appliquer des recettes d'hier que l'on modernisera notre pays.

Loin du discours sur l'impuissance des politiques, l'Institut Montaigne a toujours eu la conviction que les choix collectifs pouvaient faire une différence, avoir prise sur le réel. **Casser la spirale du déclin, relancer la croissance pour la mettre au service de tous, c'est possible !** Il n'y a aucune fatalité. Nos propres réussites – bien plus nombreuses qu'on le croit souvent<sup>1</sup> – et les exemples étrangers sont là pour nous le prouver.

Regardons par exemple la résurrection britannique des années 1990 ; chacun sait ce qu'était Londres, et ce qu'elle est devenue. Plus près de nous et plus ressemblante,

---

<sup>1</sup> Voir sur ce thème l'ouvrage de l'Institut Montaigne « *Comment fait la France quand elle gagne, ce qui marche bien chez nous et comment s'en inspirer* », septembre 2006, Plon.

l'Allemagne elle aussi a remonté la pente : alors que certains l'enterraient, la voilà revenue en quelques mois aux avant-postes de la compétitivité mondiale. Méditons aussi l'expérience canadienne : ce pays, souvent cité en exemple pour le spectaculaire redressement de ses finances publiques, est aussi celui dont les provinces, comme l'Ontario, ont réussi en quelques années à redevenir des terres d'investissement et d'intégration. On pourrait encore citer l'exemple de la Corée qui à force de progresser n'est plus le pays émergent que beaucoup croient qu'elle est, mais une nation à la pointe de la modernité technologique... Que dire enfin de la Finlande, fer de lance d'une résurrection nordique que tous les observateurs de droite comme de gauche nous présentent en modèle ?

Voilà un tour du monde trop rapide, mais qui doit nous inciter à l'optimisme. **D'autres pays ont eu leurs problèmes** – ni plus, ni moins graves que les nôtres aujourd'hui ! **Mais ils ont réussi à les surmonter en faisant des choix forts.** Il n'y a aucune raison que la France n'y parvienne pas à son tour.

Si on leur dit la vérité, si on les convainc que le monde d'aujourd'hui n'est pas seulement porteur de menaces mais d'opportunités tangibles de progrès et de prospérité, **si on leur fait prendre conscience que leurs talents leur permettent de nourrir les ambitions les plus hautes**, les Français se montreront capables et désireux de réagir.

Dans toutes ses publications, l'Institut Montaigne s'attache à montrer que, bien souvent, **des mesures simples, peu coûteuses, faciles à mettre en œuvre et frappées au coin du bon sens** – mais pourtant jamais osées – pourraient permettre de vraies avancées. C'est dans cet esprit qu'il formule ses propositions de politiques publiques depuis sa création fin 2000.

À l'amorce de ce nouveau quinquennat, l'Institut Montaigne a souhaité rassembler et synthétiser l'ensemble de ses propositions dans le présent document. Celui-ci se présente ainsi comme un « vademecum » à l'attention des nouvelles équipes aux responsabilités. On y retrouvera toutes les solutions originales et concrètes que nos groupes de travail et nos chercheurs associés ont mises au point pour redonner à notre pays l'élan et la réussite auxquels il peut légitimement prétendre.

Ces propositions, nombreuses et variées, s'inscrivent dans une triple perspective :

- **réconcilier** la France avec la **compétitivité**,
- **ressusciter** la **mobilité** sociale,
- **réinventer** l'**action publique**.

Elles sont présentées ici sous la forme de **fiches thématiques**. Pour chaque thème (la compétitivité, la lutte contre l'exclusion, la modernisation de l'État, etc.), une fiche synthétise le diagnostic de l'Institut Montaigne et ses recommandations.

**Certaines de nos propositions ont déjà été suivies d'effets** ; dans ce cas, nous indiquons les évolutions intervenues (et leurs éventuelles limites). En revanche, nous n'avons pas jugé utile de retranscrire dans ce vademecum celles de nos propositions qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'une mise en œuvre d'ensemble dans le cadre d'une réforme législative récente, comme cela a été le cas pour nos propositions relatives à

la générosité publique et aux fondations avec l'adoption de la loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations<sup>2</sup>.

Le site web de l'Institut ([www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)) et notre blog ([www.desideespourdemain.fr](http://www.desideespourdemain.fr)) permettent de retrouver l'intégralité de nos publications et de nos propositions et d'en débattre en ligne.

Si un grand nombre de thèmes sont couverts dans le présent ouvrage, **nous n'avons pas** pour autant **cherché à être exhaustifs** : il est des domaines que nous n'avons pas encore pu investir avec la méthode d'analyse et de recherche critique à laquelle nous sommes attachés. Il en va ainsi – entre autres ! – de l'avenir de notre politique étrangère, de la décentralisation, de la réforme des retraites ou de la relance des négociations commerciales internationales après le cycle de Doha. Dans d'autres domaines, comme celui de la sécurité, certaines évolutions récentes (comme la suppression de la police de proximité) conduisent l'Institut à réexaminer ou à approfondir ses précédentes analyses.

Nous allons ainsi **continuer à travailler dans les prochains mois** pour verser au débat de **nouvelles contributions**, sur la base d'une **réflexion ouverte et non partisane** associant des personnes issues d'horizons divers, comme nous l'avons fait depuis l'origine. L'Institut a toujours recherché **l'interaction avec les décideurs publics** et cela continuera d'être sa méthode à l'avenir.

À partir des propositions rassemblées dans ce vademecum, **un vrai projet politique peut d'ores et déjà être bâti**. Notre pays en a grand besoin, et les cinq années qui viennent sont les plus propices qu'il ait connues depuis très longtemps pour y parvenir avec ambition, cohérence et efficacité.

---

<sup>2</sup>Loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003.



# Réconcilier la France avec la compétitivité

Compétitivité et mondialisation.....	09
Enseignement supérieur.....	17
Recherche.....	21
Europe.....	25
Énergie.....	35
Agriculture.....	41
Gouvernement d'entreprise.....	49

**Notre pays a une grande tradition de compétitivité.** Sixième puissance économique mondiale, il est également le quatrième exportateur mondial et même le deuxième pour les services comme pour les produits agricoles et agro-alimentaires. La France est aussi le deuxième pays d'accueil des investissements étrangers ; elle présente l'une des meilleures productivités horaires du monde et certaines de ses entreprises sont des leaders mondiaux ou européens de leur secteur.

Nous ne sommes donc pas mal placés dans la compétition économique internationale (loin de là !), et pourtant les Français s'interrogent : **au nom des grands principes, faut-il accepter la mondialisation ou la combattre ?**

Or **ce questionnement quasi idéologique est à la fois inutile et contre-productif.** Inutile, parce que nous n'avons pas le choix d'accepter ou de refuser la mondialisation : elle est un fait auquel nous devons nous adapter. Contre-productive, parce qu'elle détourne l'attention des vrais problèmes stratégiques et opérationnels auxquels il nous faut désormais apporter des réponses.

**Notre pays perd du terrain.** À la fin des années 1990, la France était la 4<sup>e</sup> puissance économique mondiale. Elle est aujourd'hui au 6<sup>e</sup> rang derrière le Royaume-Uni et la Chine et se classe au 16<sup>e</sup> rang pour le PIB par habitant, légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à quinze. Notre écart de croissance avec l'Asie et l'Amérique du Nord se creuse et, depuis deux ans, notre déficit extérieur atteint des montants record qui révèlent au grand jour **une incapacité grandissante à compenser des coûts élevés par des performances suffisantes en matière de qualité et d'innovation.** Dans le domaine de la création de connaissances, le décrochage de l'Europe, et en Europe, de la France est devenue une réalité incontestée.

**Cette dégradation de notre position relative entraîne un lourd manque à gagner.** De 1999 à 2003, si nous avions su croître à la même vitesse que le monde, notre pays créerait aujourd'hui plus de 30 milliards d'euros de richesse supplémentaire chaque année. Et **cette richesse supplémentaire aurait pu permettre de créer des emplois ou être, au choix, réinvestie** dans la recherche et l'éducation, partagée entre les acteurs économiques, affectée au financement de nouvelles solidarités ou à la réduction de la dette publique.

Notre pays doit donc passer à l'action et adapter son organisation économique et sociale pour **stopper le gâchis et inverser la dynamique.** Cette question est centrale. Mais elle n'est pas la seule.

Autant il serait économiquement suicidaire de tourner le dos à la mondialisation (et intellectuellement absurde de la rejeter en bloc), autant il serait malhonnête et irresponsable de prétendre que celle-ci ne fait que des gagnants. La médaille, c'est incontestable, a son revers : **la mondialisation fait aussi des perdants.** Dans les pays développés, il s'agit avant tout des personnels peu qualifiés dans les secteurs exposés qui subissent de plein fouet la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre. Il faut donc réfléchir aux mesures à prendre en faveur de ceux qui restent, au moins momentanément, sur le bord de la route.

Dans les pages qui suivent, l'Institut Montaigne propose des réponses à ces questions.

**La mobilisation est urgente** si nous ne voulons pas devenir **un pays de seconde division** dans la compétition économique mondiale. **Mais c'est de cohérence que nous avons encore plus besoin** : on ne répond pas aux défis de la compétitivité avec des mesurette prises au gré des opportunités politiques. Le bilan économique et social des trente dernières années est loin d'être entièrement négatif, mais **nos institutions scolaires, économiques et sociales n'ont pas su mettre en synergie leurs objectifs de développement** à un moment où la France s'ouvrait au monde. C'est pourquoi notre pays n'a réussi qu'une mondialisation inachevée, ce qui est à l'origine de notre désarroi actuel.

**C'est parfois dans le cadre européen que les réponses à apporter doivent s'inscrire** : il est des domaines où, même avec la meilleure volonté du monde, la France, seule, ne peut rien. C'est pourquoi cette première partie comporte des propositions sur l'Europe. Dans le secteur de l'énergie par exemple, l'ampleur des défis géopolitiques et économiques à relever est telle que la France a besoin qu'émerge une stratégie intégrée à l'échelle européenne. Dans d'autres domaines, la France peut certes changer elle-même beaucoup de choses ; mais son action, pour gagner en efficacité, nécessiterait d'être relayée au niveau européen. Il en va ainsi, notamment, en matière d'agriculture, d'enseignement supérieur ou de recherche. Nous formulons ici un ensemble de propositions sur ces thèmes.

Si la stratégie économique de notre pays présente bien des synergies avec sa stratégie européenne, **notre besoin d'Europe n'est pas égal partout**. Il est vain de demander plus d'Europe pour plus d'Europe : les citoyens n'écoutent plus. L'Europe ne peut plus prétendre s'imposer par principe ou par idéologie : elle doit faire ses preuves. L'Institut Montaigne a toujours plaidé que **l'aventure européenne n'a de sens et d'avenir que si elle tend à créer une Europe utile**. Une Europe utile, c'est une Europe qui sert les objectifs de compétitivité et de rayonnement de ses États membres et qui améliore également la vie quotidienne de ses habitants par des initiatives concrètes. Le lecteur trouvera dans les pages suivantes des idées qui visent à l'y aider.



La mondialisation est une réalité à laquelle aucun pays, aussi puissant fût-il, n'a le choix de s'opposer ; en revanche, nous avons le choix entre nous y soumettre frileusement ou la regarder comme une **évolution riche de potentialités pour le peuple ingénieux que nous sommes**, même si elle présente des risques que nous devons apprendre à maîtriser. C'est pour cette seconde voie qu'a opté l'Institut Montaigne. Il prescrit à cet effet une mobilisation cohérente **pour libérer notre potentiel productif**, aider nos entreprises à croître et permettre au plus grand nombre de Français de bénéficier des bienfaits de la mondialisation.

## SORTIR D'UNE VISION JUDICIARISÉE ET MALTHUSIENNE DU TRAVAIL

---

### 1. Assouplir et simplifier le droit du travail en contrepartie d'un engagement d'amélioration de l'employabilité

- Créer un **contrat de travail finalisé**, fondé sur le principe gagnant-gagnant de la validation d'une étape de carrière et de l'amélioration de l'employabilité des salariés, en échange d'une plus grande flexibilité pour l'employeur. Le contrat, d'une grande souplesse juridique, énoncerait les obligations de formation de l'entreprise, qui selon les cas seraient préalables à la prise de l'emploi, parallèles à sa réalisation ou interviendraient à son issue. Dans cette perspective d'évolution du droit du travail, les formes de contrats existantes ne seraient pas supprimées. Elles gardent leur intérêt pour faire face à certains besoins des entreprises.
- Lancer progressivement des **normes d'assurance employabilité de type ISO** qui donneraient aux entreprises s'engageant à améliorer l'employabilité de leurs salariés la possibilité de mettre en œuvre une politique de l'emploi simplifiée et assouplie.
- Promouvoir les « **accords de méthode**<sup>3</sup> » pour simplifier les procédures dans les grandes entreprises.
- Instituer un **droit de recours à la médiation** des conflits sociaux avant tout recours administratif ou judiciaire.

### 2. Créer un ensemble de services publics et privés de l'emploi, capables de garantir la mobilité des salariés

- Créer au niveau régional un **label de qualité** accordé aux services publics et privés de l'emploi qui s'engagent sur des objectifs de reclassement.

---

<sup>3</sup> Les accords de méthode sont des accords signés entre un employeur et les partenaires sociaux, qui fixent des règles de procédure dérogatoires au droit commun à appliquer en cas de négociation d'un plan de sauvegarde de l'emploi, pour simplifier et raccourcir les procédures. Si la concertation ainsi établie ne suffit pas à régler les problèmes de l'emploi qui se trouvaient posés, la procédure de consultation de droit commun peut être lancée.

- Établir le principe de la liberté pour tout demandeur d'emploi, comme pour toute entreprise proposant des offres, de s'adresser au service labellisé de son choix.
  - Mettre en œuvre un **portail commun** d'accès informatique au dossier unique du demandeur d'emploi, accessible à tous les opérateurs labellisés.
- > Voir également sur ce thème les propositions de la fiche « *Mobilité professionnelle, géographique et sociale* » page 57.

*Inscrite dans le plan de cohésion sociale, la convention État-ANPE-Unedic signée le 5 mai 2006 marque une étape dans la rénovation du service public de l'emploi. Elle prévoit la mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi et la mise en place d'un guichet unique par région.*

### 3. Faire de la hausse du taux d'emploi le véritable objectif national

- Formuler et afficher des objectifs de politique économique en termes de taux d'emploi plutôt que de baisse du taux de chômage, dans une perspective d'accroissement de notre potentiel productif.
- Publier chaque mois les chiffres du taux d'emploi global et du taux d'emploi dans le secteur marchand afin d'évaluer la capacité réelle de notre pays à faire participer, sans discrimination, l'ensemble de sa population active à la création de richesses.

### 4. Libérer totalement le cumul emploi-retraite

- Poser en principe que le cumul est libre, même s'il aboutit à donner au retraité une rémunération globale plus forte que celle de son dernier salaire, sous réserve d'un contrôle de fraudes évidentes de la part de l'entreprise ou de l'intéressé.
- Ouvrir des droits complémentaires correspondant aux cotisations payées par les personnes en situation de cumul.

## AIDER NOS PME À GRANDIR

---

### 1. Faciliter le démarrage, les fusions et la mise en réseau des PME

- Créer un **statut de transparence fiscale** pour les jeunes sociétés de capitaux (SARL, SAS ou SA) leur permettant d'opter pour l'imposition des résultats au niveau du revenu de chaque actionnaire et de déduire les pertes au démarrage.

- Reconnaître, encourager fiscalement et utiliser **les systèmes productifs locaux** qui se forment sur la base de l'initiative des entreprises<sup>4</sup>.
- Aider par la fiscalité les fusions visant à donner aux PME la taille critique et à exporter davantage.
- Inciter les PME à la mise en commun d'opérations et de fonctions (GRH, R&D, prospection, etc.).
- Inciter les **grands acheteurs publics** à collaborer avec des PME sur des projets communs, par exemple en diminuant les charges sociales sur le salaire des experts des grandes entreprises qui travaillent à temps partiel sur ces projets.

## 2. Promouvoir les PME innovantes

- Ouvrir les grands programmes structurants de R&D afin qu'ils donnent lieu à une coopération effective entre grandes entreprises et PME innovantes.
- Encourager les PME à déposer des brevets en finançant des **conseils en propriété industrielle** à l'occasion du premier dépôt d'un brevet.
- Mettre à leur disposition, par le biais d'OSÉO/SOFARIS, une **assurance défense-recours** pour les aider à faire face à d'éventuels litiges (contrefaçon ou contentieux liés à la propriété industrielle).

*La mise en place du plan « Premier brevet gratuit » annoncé par le ministre des PME en décembre 2006, financé à hauteur de 25 % par le ministère et par Oséo à hauteur de 75 % – plafonné à 7 000 euros au total, va tout à fait dans ce sens. Parallèlement, parce que la défense d'un brevet est difficile et coûteuse, le ministère lancera avec les assureurs et les conseils en propriété industrielle une assurance protection de la propriété industrielle.*

- Adopter au niveau européen « **le brevet communautaire** », un brevet unique valable dans les 27 pays. L'anglais devrait désormais être la seule langue obligatoire pour le dépôt de brevet. L'Union européenne devrait cependant prendre à sa charge, pendant trois ans, les frais de traduction pour les pays non anglophones.
- Élaborer au niveau de la Commission européenne et ouvrir à l'OMC des négociations sur un « **European small business act** ».
- Créer un site interactif (à partir de celui du ministère des PME par exemple) pour favoriser l'innovation (signalement de l'émergence de solutions innovantes, sensi-

<sup>4</sup> Les systèmes productifs locaux sont au départ des associations d'entreprises, qui se regroupent dans une volonté de diversification maîtrisée d'une zone géographique donnée, d'exploitation d'une innovation, d'élévation de la qualité ou de spécialisation commerciale par exemple. Ils peuvent résulter aussi de la création de formations professionnelles communes ; leur caractéristique principale est l'esprit d'innovation, incarné le plus souvent par un ou plusieurs chefs d'entreprises leaders, leur évolutivité et leur flexibilité.

bilisation à l'importance de l'innovation, présentation de *success stories* françaises ou étrangères).

*Pour favoriser le transfert de technologie vers les PME, le ministre chargé des PME a annoncé la mise en place, dès février 2007, par l'intermédiaire d'OSÉO, d'un outil gratuit de diffusion de l'innovation. Cette plateforme internet, baptisée Techneo, sera le point de rencontre entre les laboratoires et les PME.*

### 3. Simplifier l'environnement administratif et réglementaire dans lequel évoluent les PME

- Mettre à la disposition des entreprises un « **agent de liaison** » qui servirait d'interface entre les PME et les administrations (URSSAF, retraites, sécurité sociale, fisc, douanes, inspection du travail) et jouerait un rôle d'accompagnement et de conseil auprès des entreprises pour tout ce qui concerne la réglementation.

*Ce dispositif a été mis en place dans le cadre du statut « Gazelles » par le ministre des PME (statut de l'entreprise de croissance créé par l'article 13 de la Loi de Finances pour 2007), mais nous pensons qu'il devrait être étendu au plus grand nombre de PME possible.*

- Créer dans chaque région un **guichet unique** dédié au développement des PME (compétent en matière d'aides financières, de veille concurrentielle, d'innovation, de partenariats recherche/industrie, d'aide à la prospection et à l'exportation, etc.), constitué avec le concours des multiples structures existantes (conseils régionaux, chambres de commerce et d'industrie, OSÉO, DRIRE, etc.) et piloté par un binôme constitué d'un DRH et d'un ingénieur conseil.

*La mise en place d'un interlocuteur fiscal unique pour les PME en janvier 2006 va dans le bon sens, de même que l'annonce de la mise en place d'un interlocuteur social unique au plus tard avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

- Alléger l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en mettant en place dans les ministères et les commissions parlementaires une **procédure rigoureuse d'identification des textes à modifier**, de suppression de tous ceux devenus **caducs ou obsolètes** et d'analyse d'impact de la réglementation.

### 4. Renforcer le management stratégique et les ressources humaines des PME

- Mettre en place un **crédit d'impôt formation ou un crédit d'impôt conseil** (dans les régions où les Fonds régionaux d'aide au conseil – FRAC – n'existent plus) au profit des dirigeants ou des créateurs de PME innovantes afin de renforcer leurs compétences dans le domaine du management et du business développement.

- Mettre en place sur le site Internet du ministère des PME un « **vivier de compétences** » permettant aux entreprises de recruter, filière par filière, les meilleurs spécialistes et les profils dont elles ont besoin pour se développer (gestionnaires, managers, personnels hautement qualifiés, etc.).
- Rassembler, au sein des guichets uniques évoqués ci-dessus, un réseau d'experts ayant une vraie connaissance en matière de prospection des marchés.

## 5. Améliorer l'efficacité de l'aide financière aux entreprises

- **Évaluer l'aide financière aux entreprises selon des critères d'efficacité** en étendant le domaine de compétences du Conseil d'orientation pour l'emploi à celui de la compétitivité des entreprises.
- Modifier, redéployer ou **supprimer les aides inefficaces** ou contre-productives qui, par exemple, incitent les entreprises à ne pas se moderniser.

## ASSOCIER L'ENSEMBLE DES FRANÇAIS AUX FRUITS DES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES DU PAYS

Aujourd'hui, la part de la richesse de nos concitoyens investie en actions est bien inférieure à celle des ménages américains ou britanniques ; les Français sont avant tout les créanciers, non les actionnaires de leurs entreprises et près de la moitié du capital de nos grandes entreprises appartient à des étrangers. Cette situation entraîne une forme de défiance nationale à l'égard des marchés, un sentiment de perte de contrôle de notre destin collectif et a pour effet de déformer nos préférences collectives en faveur de la sécurité de l'emploi et non des stratégies de croissance de nos entreprises, qui comportent nécessairement une part de risque mais peuvent avoir un rendement élevé (financier, économique, social). **C'est pourquoi il est essentiel aujourd'hui de passer d'une approche « défensive » du patriotisme économique (visant à dissuader les investisseurs étrangers de prendre le contrôle des entreprises françaises) à une approche offensive et positive consistant à faire des Français les actionnaires de leurs entreprises.**

### 1. Sensibiliser les Français aux coûts du patriotisme économique « défensif »

Immunité excessive donnée aux équipes dirigeantes en place, renonciation à des capitaux étrangers et à des savoir-faire dont nous ne disposons pas toujours, manques à gagner en termes de productivité et/ou de création de valeur, dégradation de l'efficacité de notre tissu productif, etc.

## 2. Réformer le système financier avec l'objectif de faire des Français les actionnaires de leurs entreprises pour les intéresser à leur croissance et à leur rentabilité

- Réexaminer les multiples réglementations (notamment prudentielles) qui favorisent l'épargne investie en obligations plutôt qu'en actions.
- Étendre au Plan d'épargne en actions (**PEA**) les avantages prévus pour le Plan d'épargne d'entreprise (**PEE**) afin d'assurer une diffusion plus large de la détention des actions dans la population (exonérations des sommes investies en actions européennes, abondement employeur dans les mêmes conditions fiscales, etc.).
- Instituer des **fonds de pension** afin de financer la croissance de l'économie et l'avenir des retraites et de favoriser l'émergence d'investisseurs institutionnels français.

## FORMER À L'EMPLOYABILITÉ

---

### 1. Mieux orienter les jeunes vers les métiers d'avenir

- Préparer les jeunes dès le lycée au travail en groupe et à la **construction de leur projet professionnel** et mieux informer les étudiants avant leur entrée à l'université sur les cursus et les débouchés des diplômes qu'ils vont préparer.
- Moduler l'accès à l'université par des « **numerus clausus** » incitant au choix des disciplines scientifiques, ajustant le nombre de places aux équipements disponibles pour les activités physiques et sportives et tenant compte de la réalité des débouchés dans les disciplines littéraires, juridiques et de sciences humaines.
- Mettre en œuvre un **plan d'orientation et de formation aux « 20 métiers de demain »** (cf. fiche « *Emploi et diversité* » page 61).
- Créer un **établissement public autonome d'information et d'orientation** travaillant en partenariat avec les services publics et privés de l'emploi et avec les entreprises et intervenant dès le collège et jusqu'à l'université en remplacement de l'ensemble des autres services (CIO, cellules d'information universitaires, etc.).
- Créer une « **école de l'employabilité** » en instituant des sas de formation générale complémentaires pour permettre aux meilleurs apprentis de poursuivre leurs études tout en restant dans la voie de l'apprentissage.

### 2. Concentrer les efforts et les moyens disponibles vers la création d'universités ayant une taille critique et développer les diplômes européens

- Concentrer les moyens de l'État sur un nombre limité d'universités susceptibles

d'atteindre une taille critique au niveau européen (**voir également sur ce point les fiches « Enseignement supérieur » et « Recherche » pages 17 et 21**) et mobiliser les entreprises et les personnes privées pour compléter leur financement grâce à des dispositifs fiscaux spécifiques.

- Créer de nouvelles filières de diplômes à caractère professionnel, notamment dans le secteur des nouveaux services, dans le cadre de la réforme européenne « LMD » (licence/maîtrise/doctorat).

### 3. Créer pour tous les actifs un « compte individuel de développement des compétences »

Ce compte serait la propriété de chaque actif et lui permettrait d'investir, dans le cadre d'une démarche individuelle (volontaire ou en liaison avec son entreprise), dans des actions de développement de ses compétences. Ce compte serait abondé tout au long de la vie professionnelle selon différentes modalités :

- abondement par l'État au moyen d'un « crédit formation initiale » qui serait inversement proportionnel à la durée de la formation initiale dont a bénéficié l'actif ;
- abondement par la région dans le cadre de certaines politiques publiques ;
- abondement par l'entreprise dans le cadre d'un plan de développement concerté, décidé conjointement par l'entreprise et le salarié ;
- possibilité d'abondement individuel, en fonction du plan de développement décidé avec l'entreprise : par exemple, une fraction de rachat de la RTT, une fraction de l'intéressement, du salaire, des primes ou du 13<sup>e</sup> mois.

> *Voir également sur ce sujet la fiche « Mobilité professionnelle, géographique et sociale » page 57 et la fiche « Emploi et diversité » page 61.*

#### Publications de référence

- *Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité*  
juin 2006
- *Pourquoi nos PME ne grandissent pas* - Anne Dumas  
juillet 2006
- *Compétitivité et vieillissement*  
septembre 2003
- *Salariés, actionnaires : partager le gâteau ou mieux partager le risque ?*  
mai 2005
- *Quel patriotisme économique au XXI<sup>e</sup> siècle ?*  
décembre 2005
- *De la « formation tout au long de la vie » à l'employabilité*  
septembre 2003



**Les universités sont désormais le fer de lance de la compétition internationale pour la connaissance et l'innovation, et donc une pièce maîtresse de la prospérité d'un pays.** Lieux de la création du savoir et de sa transmission aux étudiants, les établissements d'enseignement supérieur sont à la pointe de l'évolution des sociétés modernes en favorisant également le développement de la recherche, l'émergence et le renouvellement des élites.

En matière d'enseignement supérieur, la compétition est désormais globale. Des pôles universitaires, telles que les grandes universités américaines, recrutent les meilleurs étudiants et les meilleurs enseignants au niveau mondial. Dans ce domaine, la France, comme ses voisins européens, sont à la traîne. **Leur décrochage dans la création de connaissance n'est plus contesté.** Aucune institution universitaire européenne ne se distingue dans les meilleurs rangs des classements internationaux, sauf Oxford et Cambridge, qui font figure d'exception et dont le modèle n'a pas été répliqué ailleurs en Europe.

En France, **les talents sont nombreux mais notre potentiel de rayonnement est limité par des problèmes structurels désormais bien connus** parmi lesquels la fragmentation du système entre grandes écoles et universités, le manque de synergies entre enseignement supérieur et recherche, la distance trop grande à l'égard des entreprises et la faiblesse de la gouvernance d'ensemble du système. Afin d'y remédier et plutôt que de se lancer dans une énième et hypothétique réforme de notre système universitaire, l'Institut Montaigne s'est attaché à déterminer les **facteurs-clés qui permettraient de faire émerger des leaders** français et européens **dans la compétition universitaire mondiale.** C'est là, plus que jamais, que se gagnera le combat pour l'émergence des viviers d'emploi dont notre pays a besoin.

## AVOIR DES LEADERS DANS LA COMPÉTITION UNIVERSITAIRE MONDIALE

---

L'Institut Montaigne a relevé l'existence de sept critères décisifs pour la réussite d'universités porteuses d'excellence académique, d'innovation et de rayonnement international. Sur cette base, il a identifié cinq projets réalisables tant à Paris qu'en régions.

### 1. Sur la base de sept critères permettant une refondation à la française...

- **Une masse critique d'étudiants** (au moins 5 000) et de chercheurs (au moins 1 000) : les institutions universitaires mesurent désormais l'importance d'avoir la taille critique. Trop petites, elles échouent à mettre sur pied une recherche et un enseignement suffisamment rayonnants. Trop grandes, elles diluent les talents et les responsabilités dans un ensemble qui divise et pulvérise au lieu de connecter.

- **Une véritable unité géographique** : c'est grâce aux installations d'un campus unique que les individus sont amenés à se croiser, à échanger et à coopérer. C'est aussi un moyen de localiser l'excellence et de créer un pôle d'attraction pour tous les acteurs qui peuvent se greffer sur la vie de la recherche : société de capital-risque, incubateurs, entreprises diverses.
- **La recherche de l'excellence via la sélection des meilleurs chercheurs et des meilleurs étudiants** : le système des classes préparatoires doit s'assortir d'autres facteurs de repérage des meilleurs étudiants. Les étudiants qui présentent un projet et un parcours attestant leur investissement dans un champ disciplinaire donné doivent être aidés. La méthode du recrutement sur dossier, de l'entretien de motivation ont démontré leur efficacité, mais restent à intégrer dans bien des cursus.
- **Une pluridisciplinarité alliant sciences, humanités, technologies et management** : c'est une particularité du modèle traditionnel français que d'imposer dans un même cursus l'apprentissage de disciplines variées. Cette combinaison répond aux impératifs de l'économie de la connaissance. Il faut donc faire fond sur cette tradition pour en exploiter toute les potentialités.
- **Une continuité entre enseignement supérieur et recherche** : la coupure entre enseignement supérieur et recherche est préjudiciable à la qualité des deux. L'enseignement ne peut se nourrir que d'une recherche avancée et active, de même que la recherche ne peut se priver de l'apport du sang neuf et des idées différentes de jeunes doctorants. C'est pourquoi les laboratoires ou les séminaires doivent rester largement ouverts aux étudiants et non réservés aux chercheurs.
- **Des liens étroits avec l'industrie** : l'industrie intervient en amont et en aval de la recherche. Les succès étrangers se caractérisent tous par une articulation serrée entre les grands centres de recherche universitaires et les entreprises.
- **Une gouvernance efficiente** : que la recherche et l'enseignement en France soient très souvent de statut public n'est pas un problème en soi. Mais il faut pouvoir greffer sur ce statut un gouvernement permettant de recourir à des financements privés et d'allouer les ressources de manière réactive sous la responsabilité d'un Conseil d'administration proactif et compétent. Chaque domaine de recherche a ses spécificités : un pilotage qui ne saurait pas s'adapter à celles-ci en toute flexibilité serait disqualifiant.

## 2. ... Réaliser cinq projets pour entrer résolument dans l'économie de la connaissance

- **Créer ex nihilo une institution nouvelle répondant d'emblée à ces 7 critères identifiés** : budgets, principes fondateurs, gouvernance seraient ainsi alignés sur les modèles de réussite.
- **Fertiliser le tissu universitaire au cœur de Paris : l'« Institut d'études avancées »** : le Quartier latin est un empilement d'institutions vénérables, souvent performantes, mais dépourvues de toute synergie. Le projet « Montagne Sainte-Geneviève » consiste à mettre en synergie les établissements qui y sont implantés en un « Institut

d'études avancées ». Tous les facteurs de succès sont réunis : ne manque que la volonté de tirer parti d'un formidable réservoir de talents et d'expériences.

- **Optimiser et dynamiser le pôle ParisTech** : fédérer plus étroitement le réseau (11 écoles franciliennes), lui assigner des objectifs et une gouvernance, ce sera lui faire accomplir le saut qualitatif propre à le rapprocher des institutions mondiales les plus en pointe.
- **Organiser la fédération des grandes écoles à Palaiseau avec l'« Institut de Saclay »** : dans sa dynamique même, ce projet se rapproche du projet ParisTech. Toutefois, il ambitionne une intégration plus forte des écoles concernées, et souligne l'importance d'un pôle géographique unique et de liens très étroits entre enseignement supérieur et recherche. Admettant pour modèle direct le MIT américain, cette institution se veut configurée pour évoluer et se transformer au gré des changements scientifiques et économiques.
- **Encourager et répliquer le « modèle grenoblois »** : sa montée en charge s'organise progressivement depuis 2005 et toutes ses potentialités lui promettent de se ranger parmi les institutions européennes-phare.

## CRÉER UNE FONDATION EUROPÉENNE POUR RATTRAPER LE RETARD

Au-delà de nos spécificités nationales, force est de reconnaître que la contre-performance de nos universités n'est pas isolée et que pratiquement toute l'Europe subit le même déclin relativement à l'Amérique du Nord : dans le classement de Shanghai, seuls figurent neuf établissements du Vieux Continent, contre 37 pour les États-Unis ! **C'est pourquoi l'Union européenne a une complète légitimité pour intervenir et lancer un vaste plan visant à rattraper le retard européen en matière de recherche et d'enseignement supérieur. C'est ce à quoi appelle l'Institut Montaigne en proposant la création d'une « Fondation Newton ».**

**Créer au niveau de l'Union européenne une « Fondation Newton » qui doterait largement (1 milliard d'euros par an sur 5 ans), mais sous conditions une cinquantaine d'universités européennes :**

- Pour être éligibles, les établissements devraient s'être dotés de modes de gouvernance garantissant indépendance académique, responsabilité de gestion et promotion de l'excellence en matière de recherche et de formation.
- Les recettes de la Fondation proviendraient d'un fonds abondé par des crédits délégués de l'Union européenne, des dons d'entreprises et de particuliers européens.
- Les critères scientifiques présideraient seuls au choix des projets et à l'attribution des financements.

- Le financement par projet, avec délégation de gestion des fonds versés, constituerait le levier le plus puissant pour insuffler de nouvelles dynamiques de recherche et d'innovation.
- Les pôles universitaires participants détiendraient l'entière propriété de leurs découvertes.
- L'évaluation des projets serait réalisée *a posteriori*, sur la base de procédures rigoureuses et suivies d'effets.

## RENFORCER LES LIENS ENTRE LES UNIVERSITÉS ET LES CHERCHEURS

---

### 1. Attirer les chercheurs vers l'enseignement supérieur

Créer une prime d'enseignement pour les chercheurs des grands organismes de recherche qui s'engageraient contractuellement, sur 3 ans, à assurer l'équivalent d'un tiers de service d'enseignant.

### 2. Mettre en œuvre une véritable politique post-doctorale

Elle devrait prendre la forme de postes contractuels d'une durée limite de 3 à 5 ans, alloués aux laboratoires sous forme de crédits budgétaires pour des chargés temporaires de recherche et permettant également d'accueillir un nombre significatif de post-doc étrangers.

> Voir également sur ce thème la fiche « Recherche » page 21.

#### Publications de référence

- *Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?*  
novembre 2001
- *Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale*  
octobre 2006
- *Universités, recherche : une fondation européenne pour rattraper le retard*  
avril 2006
- *L'articulation recherche-innovation*  
septembre 2002

La recherche et l'innovation sont devenues les déterminants majeurs de la croissance économique. Mais l'excellence dans ce domaine ne se décrète pas : elle résulte à la fois d'un important tissu scientifique, technique et industriel, et de règles et modes de financement favorisant l'innovation. **En France, malgré les discours et les ambitions affichées, la recherche n'est plus, depuis longtemps, une priorité stratégique et budgétaire.** Conséquence : nous perdons sans cesse du terrain par rapport à nos concurrents.

Notre pays a jusqu'à présent axé sa politique sur la recherche orientée et technologique et sur **les grands projets à gros moyens**, dans un souci – certes légitime – de résultats visibles et concrets. Mais cette préoccupation a fini par éclipser l'importance de la recherche fondamentale et l'exigence d'une allocation plus efficace des crédits publics se fait aujourd'hui sentir : **il est temps de sortir du culte excessif des grands projets qui ne sont parfois grands... que par leur coût et leur ambition démesurée.**

Notre ambition n'est pas de proposer ici une réforme des structures de la recherche française (qui ne ferait que s'ajouter à toutes les précédentes) ni de remettre en cause a priori « l'exception française » en matière de recherche. Nous proposons plutôt des solutions concrètes pour recréer dans notre pays **les conditions d'une recherche fondamentale d'excellence et d'une meilleure valorisation de ses résultats.** Après avoir recommandé une plus grande interaction avec le monde universitaire (*voir les propositions de la fiche « Enseignement supérieur » page 17*), nous faisons également des recommandations pour garantir une meilleure articulation entre la recherche et l'innovation industrielle.

## FAIRE LE PARI DE LA RECHERCHE FONDAMENTALE

---

### 1. Mettre en place un « programme rouge » pour la recherche fondamentale

- Sélectionner dans un délai de trois mois **150 équipes** de recherche française appartenant à des établissements d'enseignement supérieur publics ou privés sur la base de **critères d'excellence** propres à la recherche fondamentale (100 équipes en sciences dures, y compris mathématiques, et 50 équipes en sciences humaines et sociales).
- Allouer aux équipes bénéficiaires, en sus de leur financement habituel, une attribution de 300 000 euros par an sur trois ans en sciences dures, et de 100 000 euros en sciences humaines et sociales (soit un engagement pour les finances publiques de 105 millions d'euros sur trois ans, imputés sur le budget de l'Agence nationale de la recherche).
- Laisser l'utilisation des fonds à l'entière discrétion **des responsables des équipes bénéficiaires.**

## 2. Assurer une évaluation des travaux de recherche *a posteriori*, et non plus principalement *a priori* (ce qui tue les projets dans l'œuf)

- Faire procéder à une évaluation **seulement au cours de la troisième année.**
- S'appuyer pour cela sur un réseau international de pairs constitué à l'initiative de l'Académie des sciences et présidé par l'un de ses membres.

## FAVORISER UNE MEILLEURE ARTICULATION RECHERCHE-INNOVATION

C'est le point critique. Les propositions suivantes visent à motiver les chercheurs et les institutions auxquelles ils appartiennent **en leur donnant la pleine propriété intellectuelle de leurs découvertes.** Elles visent également à rationaliser l'amorçage des projets et à encourager les particuliers, notamment les « investisseurs providentiels », à investir dans les entreprises innovantes.

### 1. Intéresser significativement les chercheurs publics aux retombées financières de leurs découvertes

- Faire figurer les noms des chercheurs sur les brevets ou les titres de propriété intellectuelle.
- Laisser aux chercheurs le choix entre deux options :
  - soit assumer le risque et les charges liés au dépôt du brevet et percevoir en contrepartie la totalité des revenus afférents ;
  - soit déposer conjointement le brevet avec l'institution à laquelle ils appartiennent et partager alors les revenus (50 % pour l'institution et 50 % pour le ou les inventeurs). Les revenus des chercheurs ne transiteraient pas par l'institution, ce qui leur permettrait de bénéficier de la législation fiscale en vigueur sur les revenus des brevets.

*Le décret du 13 février 2001, bien que constituant un progrès, est limitatif. Il fixe la part versée aux inventeurs à 50 % des revenus perçus par l'institution jusqu'à un plafond de l'ordre de 60 000 euros par an et, au-delà de ce plafond, à 25 %.*

### 2. Développer le couplage avec l'industrie pour la formation par la recherche

- Multiplier par deux le nombre de bourses CIFRE et moduler leur montant pour les rendre attractives dans certains secteurs scientifiques et technologiques.

- Ouvrir cette disposition aux thésards étrangers (relevant d'une université française ou étrangère).

*Depuis leur création en 1981, les CIFRE sont gérées et animées par l'Association nationale de la recherche technique pour le compte du ministère de la Recherche. Le Pacte pour la recherche adopté le 18 avril 2006 a prévu que le budget des conventions CIFRE augmenterait de 10 % par an pour atteindre un total de 4 500 doctorants en 2010. L'effort dans ce domaine doit être poursuivi.*

### 3. Accélérer le transfert à la sphère privée

La plupart des incubateurs des universités et organismes de recherche ont adopté la forme associative. Un basculement rapide vers un statut de société anonyme faciliterait les partenariats privés capitalistiques. L'entreprise actionnaire verrait sa participation à l'incubateur valorisée sous la forme de parts prises au capital des sociétés incubées. **Seule une impulsion gouvernementale extrêmement volontariste pourrait soutenir ce projet**, car les associations ne se transformeront pas spontanément.

### 4. Attirer les capitaux privés dans les entreprises innovantes

- Favoriser l'investissement **en capital d'amorçage** en s'inspirant des dispositions fiscales existantes (loi Pons pour les DOM/TOM, SOFICA). Cette mesure vise à mobiliser les particuliers, notamment les « investisseurs providentiels », sur des projets de création d'entreprise.
- Renforcer **les dispositifs des FCPI** (Fonds commun de placement dans l'innovation) / **FCPR** (Fonds commun de placement à risque), **en franchise d'ISF, en étendant à ces investissements les dispositifs en vigueur pour les bois et forêts et les œuvres d'art**. Parallèlement, il conviendrait de rendre les FCPI et FCPR éligibles aux Fonds d'épargne salariale.

### 5. Amplifier les mises à disposition de postes d'accueil de chercheurs dans les laboratoires

Plusieurs milliers d'emplois de ce type pourraient être envisagés. Ces postes d'accueil pourvus pour une durée de **3 à 5 ans non renouvelables** permettraient de renforcer l'ouverture européenne et internationale des laboratoires par **l'accueil de chercheurs étrangers ou nationaux de haut niveau**.

#### Publications de référence

- *L'articulation recherche-innovation*  
septembre 2002
- *Recherche : petits projets deviendront grands*  
août 2005



La paix, la stabilité et la prospérité : voilà ce que la construction européenne a apporté depuis une cinquantaine d'années à notre continent. Les divisions internes, les sommets houleux, la « politique de la chaise vide », les années « d'eurosclérose » n'ont pas stoppé sa marche en avant. **Les remous politiques provoqués par les « non » français et néerlandais en mai et juin derniers ne sont donc pas sans précédent.**

Aujourd'hui cependant, l'UE est à la croisée des chemins. Certaines politiques fondamentales, telles que l'euro ou la politique agricole commune (PAC), sont contestées. La stratégie de Lisbonne, qui était censée faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde en 2010, est en panne. Une partie de la classe politique s'interroge sur la capacité de l'Union à rendre l'Europe plus puissante et plus compétitive. Et nombreux sont les électeurs qui semblent avoir perdu foi dans le projet européen.

Alors tout le monde s'interroge et pose le débat en termes institutionnels : faut-il poursuivre l'élargissement ? Approfondir d'abord l'intégration ? Marquer une « pause pour réfléchir » ? **L'Institut Montaigne pense que le traité constitutionnel ne doit pas être ressuscité et qu'il ne le sera pas.** Mais, sans nous interdire de réfléchir aux voies et moyens d'une plus grande cohérence institutionnelle en Europe (cf. *propositions ci-dessous*), nous pensons surtout que les débats juridiques et institutionnels ne doivent pas détourner l'attention **des solutions pragmatiques et concrètes** qui existent d'ores et déjà **pour relancer sans attendre la dynamique européenne.** C'est sur celles-ci qu'il faut concentrer nos efforts !

Nos suggestions sont assises sur une conviction : **pour être légitime et efficace,** l'Europe doit redéfinir ses objectifs. Il lui faut se recentrer sur les politiques qui lui permettront de renforcer sa compétitivité et de peser sur la scène internationale, mais aussi et peut-être surtout s'investir beaucoup plus qu'elle ne le fait aujourd'hui dans des **projets susceptibles de produire des résultats tangibles dans la vie de ses citoyens.**

## AGIR SUR TOUS LES FRONTS POUR RENDRE L'EUROPE PLUS COMPÉTITIVE

### 1. Remettre la stratégie de Lisbonne sur les rails

Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, dans un contexte marqué par l'émergence de la « *nouvelle économie* », l'Union s'est fixée l'objectif de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010* ». Pour y parvenir, elle s'est dotée d'une stratégie économique et sociale globale, la « *stratégie de Lisbonne* », qui repose sur quatre piliers : l'économie de la connaissance, la modernisation du modèle social européen, les équilibres macroéconomiques et la dimension environnementale. Sept ans plus tard, force est de constater que les résultats n'ont pas suivi : loin d'être devenue la zone économique la plus dynamique du monde, l'Europe ne parvient pas à

rattraper son retard sur les États-Unis (dont le PIB/tête reste supérieur au nôtre de 28 %) tandis que l'Inde et la Chine enregistrent des taux de croissance à deux chiffres ou presque. La stratégie de Lisbonne est donc à un tournant. **L'Europe ne sera pas au rendez-vous de 2010, mais pourquoi pas en 2015 ?**

- Redéfinir les **priorités** de l'UE en matière de compétitivité : économie de la connaissance et achèvement du marché intérieur.
- **Clarifier les responsabilités** respectives des États membres et des institutions communautaires dans la réussite de la stratégie et établir des plans d'action déclinés par institution et par État membre.
- Mettre en place un **tableau de bord** de suivi de ces plans d'action, indiquant les mesures prises et celles qui restent à prendre, les moyens mobilisés et les dates butoirs auxquelles les actions doivent être entreprises.
- Faire un bilan d'étape des conséquences de l'élargissement sur les structures de l'économie européenne et **ajuster la stratégie de Lisbonne** sur la base de cette expertise.

## 2. Donner à l'Union les moyens de prendre rang dans l'économie de la connaissance

- **Multiplier par quatre ou par cinq les sommes investies par l'Union dans la recherche d'ici 5 ans.**
- Prendre des initiatives concrètes pour créer **quelques grands acteurs européens de la connaissance** : voir sur ce point notre proposition de création d'une fondation Newton présentée dans la fiche « Enseignement supérieur » page 17.
- Intensifier la **concurrence dans l'accès aux financements** européens pour ouvrir les réseaux de recherche et d'innovation technologique en Europe, orienter les moyens vers les projets les plus prometteurs et développer les synergies entre financements publics et privés.
- Ne reconduire le financement européen au profit des futurs centres d'excellence universitaire que s'ils ont réussi à attirer une forte proportion d'étudiants et de professeurs étrangers, à constituer des alliances avec les autres grandes universités du monde et à atteindre des objectifs d'enseignement et de recherche précis (par exemple, déposer un certain nombre de brevets).
- **Bâtir un régime européen fiscal, social et financier intégré pour les entreprises innovantes.**
- Adopter une mesure évoquée depuis longtemps, **le brevet communautaire**, brevet unique valable dans tous les pays de l'Union.

- Confier au nouveau Conseil européen de la recherche la gestion des fonds de R&D européens qui relève actuellement de la Commission.

### 3. Rénover la politique européenne de la concurrence

- Mettre en œuvre une nouvelle politique de concurrence qui ne se limite pas au contrôle des risques de renforcement du pouvoir des entreprises, surtout lorsque les marchés sont mondiaux, mais qui tienne compte des **gains économiques** (« *efficiencies* ») que peuvent générer les fusions et certaines coopérations entre entreprises.
- Mettre en place au niveau européen une **autorité administrative indépendante de la concurrence** pour assurer la régulation de cette politique revisitée.
- Inclure dans les objectifs de la politique commerciale européenne le thème des subventions afin que, dans les délais les plus brefs possibles, les pays non membres de l'Union européenne s'astreignent à un contrôle des aides d'État aussi rigoureux que celui que l'Europe impose à ses propres entreprises.
- Parfaire **l'ouverture à la concurrence des anciens monopoles publics** tout en renforçant les garanties d'accès des plus défavorisés sur le plan social et territorial, qui fonde la spécificité du modèle européen.

### 4. Retrouver une ambition industrielle européenne

- Mandater un groupe d'économistes pour **analyser la réalité du phénomène de désindustrialisation** en Europe, l'ampleur et les déterminants des délocalisations.
- Établir une **liste des savoir-faire industriels à conserver** ou à acquérir en Europe dans les quinze années à venir.
- Organiser des conférences européennes du développement technologique rassemblant société civile et pouvoir politique pour établir un **diagnostic partagé** sur ces différents enjeux (délocalisations, évolution des savoir-faire, etc.).

### 5. Réorienter les politiques de l'Union au service de la croissance

- Concentrer **au moins la moitié des fonds structurels** sur la recherche, la formation et le développement des technologies de l'information.
- **Recentrer les grands projets d'infrastructures** sur l'amélioration des connexions transfrontalières et le développement des transports urbains.
- Adopter une politique migratoire favorable à l'accueil des travailleurs qualifiés.

> Voir également nos propositions sur la politique agricole commune et sur une politique européenne de l'énergie dans les fiches « Énergie » et « Agriculture » pages 35 et 41.

## INTENSIFIER LA COOPÉRATION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DANS UN CADRE ASSOULI ET DANS DES DOMAINES CLEFS

Les États membres doivent admettre que le modèle traditionnel d'intégration sur la base des traités a atteint ses limites, au moins pour l'instant. Dans l'Europe à 27, les chances d'obtenir un consensus sur une révision importante des traités sont très minces. Dès lors, pour continuer à avancer dans les domaines plus stratégiques et pour éviter les blocages, **il faut ouvrir aux États membres la possibilité de coopérations plus souples dans les domaines de leur choix.**

### 1. Donner aux États membres qui le souhaitent la possibilité de se rassembler pour approfondir leur coopération ou leur intégration dans les domaines de leur choix

- S'appuyer autant que possible sur les traités existants pour cela, même si les dispositions relatives aux « coopérations renforcées » (article 40 du traité sur l'Union européenne) sont très contraignantes.
- Lorsqu'il n'est pas possible d'agir dans ce cadre, veiller à ce que le projet des États membres soit compatible avec le traité communautaire et à ce qu'ils s'engagent à accueillir d'autres membres désireux de se joindre à eux ultérieurement.

### 2. Identifier les domaines stratégiques où la coopération gagnerait à être approfondie :

- Justice et affaires intérieures (criminalité transfrontières, terrorisme international, etc.).
- Politique économique et coordination des politiques budgétaires (mise en place le cas échéant d'un groupe pilote).
- Harmonisation des systèmes fiscaux (harmonisation des assiettes, traitement fiscal préférentiel) sous réserve de ne pas porter préjudice au fonctionnement du marché unique.

### 3. Entretenir au niveau des chefs d'États et de gouvernements un dialogue plus poussé sur les réformes structurelles

## PESER DAVANTAGE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

### 1. Clarifier les perspectives de l'élargissement

L'élargissement est l'un des instruments de politique étrangère les plus efficaces de l'Union. Elle ne devrait donc pas y renoncer. L'UE ne saurait toutefois ignorer les inquiétudes de sa population quant aux futurs élargissements. C'est pourquoi il importe de :

- réaffirmer que seuls les pays situés en Europe pourront être admis en son sein, et à la condition que cette intégration ne menace ni son fonctionnement ni sa cohésion interne ;
- clarifier les termes du débat sur l'adhésion de la Turquie (l'Institut Montaigne a versé sa contribution au débat : cf. « *Europe et Turquie : mariage ou PACS ?* » *Amicus Curiae – décembre 2004*) ;
- réfléchir par ailleurs à l'opportunité d'une limitation du nombre des députés européens à 500 et à l'application des critères démographiques pour la pondération des voix au Conseil.

### 2. Rendre la prise de décision plus rapide et plus efficace en matière de politique extérieure

- Déléguer, au niveau du Conseil européen, la présidence du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE au **Haut représentant** pour la Politique étrangère et de sécurité commune.
- Préciser que le Commissaire chargé des relations extérieures est avant tout un adjoint du Haut représentant et que sa mission est de mobiliser les ressources de la Commission pour soutenir et renforcer la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune).
- Engager les représentants du Conseil et de la Commission à coopérer avec davantage de souplesse et d'efficacité en matière de politique extérieure et développer la formule du travail en tandem.
- Laisser les pays européens qui le souhaitent approfondir la coopération entre leurs services diplomatiques et veiller à ce que leurs citoyens bénéficient d'une protection consulaire assurée par l'un des États membres dans le monde entier.

### 3. Renforcer la politique de défense

Les États membres affichent des capacités militaires très limitées, sans commune mesure avec l'ampleur de leur budget annuel de défense qui avoisine 180 milliards d'euros (en cumulé). C'est pourquoi les mesures suivantes apparaissent nécessaires :

- **Ouvrir les marchés nationaux de la défense**, jusqu'ici protégés.
- Obtenir l'accord des États membres sur un **élargissement des programmes communs d'approvisionnement** en matériel militaire.

- À terme, fonder une agence d'équipements militaires reposant sur le principe de préférence européenne.
- Coordonner les dépenses de R&D des États membres en matière militaire.
- Engager les États membres à se doter d'une capacité de déploiement de coopérants, de juges, de personnel médical et de forces de police dans les zones en conflit.

#### **4. Améliorer la nouvelle politique européenne de voisinage**

Cette nouvelle politique est une première tentative louable de stabiliser les pays voisins et de les pousser à se réformer sans pour autant leur faire miroiter des perspectives d'adhésion. Cependant, le mode d'application de cette politique en réduit l'efficacité. C'est pourquoi l'UE doit :

- Adapter plus précisément ses exigences et ses incitations aux besoins et à la situation de chaque pays.
- Conditionner l'augmentation de son soutien financier et le renforcement de sa coopération économique au strict respect des règles démocratiques et des droits de l'homme dans ces pays.

#### **5. Faire de l'Europe un fer de lance de la lutte contre le réchauffement climatique**

- Impulser l'élaboration d'un accord post-Kyoto.
- Prévoir l'organisation par la Commission d'une réunion annuelle sur le respect par les États membres de leurs quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> et ne pas hésiter, si nécessaire, à dénoncer publiquement les « mauvais élèves ».
- Profiter de l'aide financière et des transferts de technologies mises en œuvre par l'UE au bénéfice des marchés émergents tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil pour les encourager à faire des économies d'énergie, à recourir aux sources d'énergie renouvelables et à répliquer chez eux les systèmes de droits négociables et de plafonds d'émission mis en œuvre en Europe.

> *Voir également sur ce sujet la fiche « Énergie » page 35.*

## METTRE LE PROJET EUROPÉEN AU SERVICE DES CITOYENS

### 1. Créer un service civique universel européen « Amicus » (pour « Association of Member States Implementing a Community Universal Service »)

- Assurer la mise en œuvre d'Amicus par les États membres sous l'égide des institutions communautaires. Amicus permettrait d'offrir à chaque jeune la possibilité d'une expérience de service dans un autre pays de l'Union. En multipliant les opportunités d'échanges entre jeunes européens de toutes origines ou milieux socio-économiques, ce dispositif contribuerait également à renforcer le sens d'une citoyenneté européenne aujourd'hui malmenée. **Loi d'imposer un modèle unique à l'ensemble des États membres**, il s'appuierait sur les dispositifs de services civiques dans la plupart des États membres, qu'ils soient obligatoires ou volontaires.
- Labelliser les dispositifs nationaux Amicus dès lors qu'ils respectent un cadre de référence défini au niveau européen dont les principes seraient les suivants :
  - le service devrait être **universel**, c'est-à-dire touchant aussi bien les filles que les garçons et avec des incitations fortes, de manière à assurer la participation effective d'une part significative de chaque classe d'âge au service civique ;
  - le service devrait être **civique**, c'est-à-dire revêtir, selon le choix de l'intéressé, des formes civiles ou militaires ;
  - le service pourrait se faire à tout âge entre **16 et 28 ans** ;
  - le service devrait contenir une **composante européenne forte**, permettant au plus grand nombre, indépendamment du niveau de formation, d'acquérir une expérience dans un autre pays de l'Union.
- Faire de la mise en place d'Amicus un chantier prioritaire de la **présidence française** de l'Union européenne au second semestre 2008.

### 2. Développer les liens entre les jeunes européens par d'autres initiatives concrètes

- Étendre le programme d'échanges **Erasmus** aux étudiants qui souhaitent effectuer l'ensemble de leur cursus (et non seulement quelques mois) dans un autre pays de l'UE.
- Organiser, au niveau de l'UE, le **cofinancement d'un voyage scolaire dans un autre État membre pour tous les enfants de 10 à 15 ans**.
- Assurer au niveau de l'UE la prise en charge des **cours de langue** dans les États membres les plus pauvres.

### 3. Améliorer la transparence et l'image du fonctionnement des institutions européennes

- Faire en sorte que **le Conseil des ministres**, principale instance décisionnaire de l'UE, **ouvre son travail législatif au public**.
- Pour enrayer le sentiment de nombreux Européens qui considèrent que l'UE est une source de gaspillage et dans un souci d'économies, prévoir que **les députés européens ne siègeront plus qu'à Bruxelles** : maintenir deux localisations coûte cher (220 millions d'euros par an avant l'élargissement de 2004). En contrepartie, **faire de Strasbourg le lieu d'accueil du premier centre universitaire européen d'excellence** ou un centre de recherche technologique et prévoir que, dans les mois d'été, des ressortissants de l'UE de tous âges s'y retrouvent pour former un « Parlement des citoyens ».

### 4. Donner aux Parlements nationaux un rôle plus important dans l'élaboration de la politique de l'UE

(cf. également propositions dans la section suivante)

- Encourager les Parlements nationaux à examiner les projets de lois communautaires avant leur vote en Conseil des ministres à Bruxelles en leur consacrant une place à part entière dans les ordres du jour ou dans les débats parlementaires.
- Prévoir qu'un tiers des Parlements nationaux puissent adresser un « **carton rouge** » à la Commission s'ils estiment que l'une de ses propositions ne respecte pas le principe de subsidiarité ; la Commission serait alors tenue de retirer le projet de législation en cause.
- Mettre en œuvre des opérations « **bancs croisés** » : les parlementaires nationaux disposeraient d'un banc au Parlement européen et les parlementaires européens de la même facilité dans les Parlements nationaux. Ces bancs croisés autoriseraient la prise de position en séance et la participation aux débats, sans droit de vote cependant.
- À défaut, ouvrir aux Parlements nationaux la possibilité d'envoyer au Parlement européen **3 à 5 élus comme observateurs**.
- Enfin, mettre en place des délégations ou des **commissions parlementaires mixtes** entre parlementaires nationaux et européens.

## RETROUVER UNE NOUVELLE COHÉRENCE INSTITUTIONNELLE<sup>5</sup>

NB : *L'Institut Montaigne avait formulé les propositions qui suivent dans le cadre des travaux de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe ; après l'échec du traité constitutionnel, elles restent d'actualité.*

### 1. Conforter la Commission pour en faire l'exécutif de l'Union européenne

- **Renforcer la responsabilité politique de la Commission** envers le Parlement, pour ce qui concerne aussi bien la nomination de son président et l'investiture de ses membres que pour la possibilité de la censurer.
- Réformer profondément son fonctionnement interne : **confier au président de la Commission un pouvoir d'arbitrage** et la dégager de certaines tâches (ex. : application des règles de la concurrence, cf. *propositions ci-dessus*) pour cesser de la « techniciser ».

### 2. Renforcer la légitimité démocratique du Parlement européen

- Réformer son **mode de scrutin** afin d'améliorer l'ancrage des élus dans la population.
- Prévoir qu'il puisse être **dissout** par le Conseil européen en cas de crise institutionnelle grave.

### 3. Restaurer la capacité de décision du Conseil

- **Supprimer la présidence tournante du Conseil.**
- Confier l'exercice de ses attributions de manière continue à un secrétaire général, personnalité politique dotée de prérogatives étendues (incluant notamment la présidence des réunions du Conseil mais pas la représentation de l'Europe sur la scène internationale).
- **Faire du Conseil « Affaires générales » la formation de droit commun et supprimer les conseils spécialisés** (à l'exception de ceux qui ont en charge la gestion d'une « avant-garde », petits groupes d'États membres coopérant sur une base volontaire, cf. *propositions ci-dessus*).

<sup>5</sup> Propositions issues du rapport : « *L'Europe présence* » tomes 1 et 2 – janvier 2003.

#### 4. Simplifier le processus de décision communautaire

- Conférer à la seule Commission **le droit d'initiative** de la législation communautaire.
- Aller vers une généralisation de la procédure de **codécision** Parlement/Conseil.
- Rendre la loi européenne plus lisible en mettant fin au principe de transposition des directives, et en remplaçant celles-ci par des **loi-cadres** qui fixeraient des principes directement applicables dans les États membres.

#### 5. Mettre en place des juridictions de haut niveau

- Créer un organe constitué des présidents des plus hautes juridictions de chaque État membre et de celui du TPI pour valider les candidatures des juges européens.
- Confier la présidence de cet organe au président de la CJCE.

#### Publications de référence

- *L'Europe Présence*  
janvier 2003
  - . Tome I : Un projet politique exigeant
  - . Tome II : Une cohérence institutionnelle retrouvée
- *Régulation : ce que Bruxelles doit vraiment faire*  
juin 2004
- *Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive*  
novembre 2004
- *Europe et Turquie : mariage ou PACS ?*  
décembre 2004
- *Manifeste pour l'Europe – 20 propositions pour faire redémarrer l'Union*  
octobre 2005
- *Après Erasmus, Amicus : pour un service civique universel européen*  
avril 2007

> Voir également les publications de référence des fiches « *Énergie* » page 35 et « *Agriculture* » page 41.

L'énergie est devenue un enjeu stratégique majeur. La bonne gestion des ressources énergétiques conditionne notre développement économique, voire la préservation de notre mode de vie. À un horizon plus lointain, une mauvaise appréhension des problématiques énergétiques pourrait gravement préjudicier à l'avenir de notre planète.

**Gros consommateur mais petit producteur déclinant**, l'Europe est de plus en plus dépendante de ses importations d'énergies fossiles et s'expose donc de façon croissante aux risques géopolitiques ou de ruptures d'approvisionnement dont l'actualité récente nous a donné des exemples.

**Il est aujourd'hui évident que la réponse à ces menaces ne peut pas être apportée par la seule action d'un pays européen isolé.** Pourtant, une véritable politique européenne de l'énergie peine à prendre corps, car chaque État membre souhaite conserver un pouvoir de décision autonome, surtout concernant ses choix énergétiques. Sortir de l'impasse actuelle suppose que les États acceptent enfin de briser le « tabou » des compétences nationales exclusives en matière de bouquet énergétique.

Afin que l'Europe puisse relever le défi énergétique, l'Institut Montaigne a jeté les bases d'une **véritable politique commune de l'énergie**, dont la mise en place – urgente et indispensable ! – doit permettre de répondre aux trois objectifs prioritaires que sont la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et la gestion du risque climatique.

## **DONNER LES IMPULSIONS NÉCESSAIRES À L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE COMMUNE DE L'ÉNERGIE AU NIVEAU EUROPÉEN**

### **1. Créer une Haute autorité indépendante pour élaborer en commun les grands choix énergétiques européens**

Faire de cette Haute autorité **un lieu de réflexion et d'action** et la doter de **pouvoirs étendus** pour lui permettre :

- de donner aux États membres et aux institutions communautaires une visibilité suffisante sur les **équilibres offre/demande à court, moyen et long terme** et **sur les risques** que l'Europe doit affronter en termes de sécurité d'approvisionnement, de compétitivité et de développement durable ;
- de réaliser en toute indépendance **un bilan énergétique européen complet**, dépassant les intérêts à court terme des États membres et des grands opérateurs publics ou privés ;
- d'élaborer des **scenarii** et de **proposer à ces acteurs un ensemble de choix** et de mesures sur la base des priorités définies en commun.

*Le Conseil européen a adopté les 8 et 9 mars 2007 un plan d'action global pour la période 2007-2009 en matière de politique énergétique pour l'Europe. Il prévoit la création, auprès de la Commission européenne, d'un « observatoire » chargé d'élaborer des scenarii à moyen terme sur l'avenir énergétique de l'Europe. Cette proposition, moins ambitieuse que celle que nous proposons, constitue tout de même un premier pas intéressant.*

## **2. Mettre en place, sur la base d'objectifs clairement définis, des « pactes de convergence énergétique » entre les États membres qui le souhaitent**

Ces pactes de convergence comporteraient des mesures mises en œuvre à quelques-uns et susceptibles de s'étendre, progressivement, à l'ensemble des Vingt-sept. Ils pourraient par exemple s'organiser autour des thèmes suivants :

- actions de recherche et de développement industriel sur le captage du CO<sub>2</sub>, les énergies renouvelables, le nucléaire ;
- gestion intégrée de l'équilibre des réseaux de transport d'électricité par la mise en place d'un « dispatcheur » commun, agissant sous le contrôle des régulateurs concernés ;
- orientations communes en matière d'investissements de production ;
- mécanismes communs de gestion de crise ;
- position commune dans les négociations bilatérales ou dans les enceintes multilatérales, etc.

**La France devrait, en s'engageant dans une tournée des capitales considérées comme les plus réceptives, jouer un rôle d'acteur engagé dans la mise en place de ces « pactes de convergence ».**

## **3. Imposer à chaque État membre de garantir que, d'ici 2050, la moitié au moins des sources d'énergie qu'il utilise soit non-émettrice de CO<sub>2</sub>**

- Imposer, pour cela, que d'ici 2030, **50 % de l'électricité produite par chaque État membre provienne de sources non carbonées.**
- Fixer ces planchers non seulement au niveau global de l'Union européenne mais les décliner également au niveau de chaque État membre.

Ces propositions permettraient, contrairement à celles consistant à fixer un pourcentage maximum de consommations d'énergies fossiles, d'encourager le développement des processus industriels fondés sur l'utilisation de ces énergies mais ne générant pas ou générant peu d'émissions de CO<sub>2</sub>.

*Le Conseil européen a adopté les 8 et 9 mars 2007 un plan d'action global pour la période 2007-2009 en matière de politique énergétique pour l'Europe. Il réaffirme la détermination à long terme de la Communauté de poursuivre au-delà de 2010 le développement des énergies renouvelables dans l'ensemble de l'UE. Concrètement, le Conseil a décidé d'arriver à une proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020 et à une proportion minimale contraignante de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinés au transport au sein de l'UE. Au-delà de la nécessité de passer de la parole aux actes, ce premier pas en appelle d'autres. Il convient en effet de ne pas se limiter aux seules énergies renouvelables qui sont loin d'être le seul moyen de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>. Ne se fonder que sur elles conduit à se tromper de stratégie.*

## CRÉER UN « PROGRAMME CITOYEN » D'ENCOURAGEMENT AUX ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Le plan d'action adopté par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, proposant à l'Europe de parvenir à économiser 20 % de sa consommation d'énergie primaire d'ici 2020, telles qu'elles sont estimées dans le Livre vert de la Commission sur l'efficacité énergétique, constitue un premier pas intéressant. À l'heure où la problématique énergétique intéresse de plus en plus les Européens, il serait temps pour l'Europe de lancer un « **grand programme citoyen** » d'encouragement aux économies d'énergies.

### 1. Lancer un programme de sensibilisation des citoyens avec l'organisation d'une « semaine des économies d'énergie », à la même date au sein de l'Union européenne

### 2. Rendre obligatoire un aménagement concret de certains équipements

- Imposer, notamment aux bailleurs, l'installation ou le remplacement des équipements de fermeture (portes/fenêtres) dans les résidences et les locaux professionnels par des produits offrant des performances suffisantes en termes d'isolation.
- Éliminer, dans les dispositifs financiers ou fiscaux existants relatifs à ce type de travaux, les exclusions visant certains types de bâtiments, professionnels ou d'habitation.

### 3. Améliorer la valorisation des possibilités d'« effacement »

Appliquer cette mesure « d'effacement », c'est-à-dire d'abstention de toute consommation pendant une période donnée où la demande globale est forte, aussi bien dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz et tant aux entreprises qu'aux particuliers.

*NB : L'élargissement de cette mesure aux abonnés domestiques supposerait la mise en place de compteurs intelligents et susceptibles de faire l'objet d'un relevé à distance, mais serait très profitable en termes de pédagogie et d'incitations à modifier les comportements privés.*

### 4. Optimiser la gestion des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>

- Remplacer le contrôle de la Commission, aujourd'hui essentiellement global, par une **validation de chaque plan national d'allocation**, secteur économique par secteur économique, et de façon à faire prévaloir un minimum d'harmonisation.

- Allouer les **permis d'émission** via un système d'enchères ouvert à l'ensemble des opérateurs assujettis, non plus au niveau national, mais au niveau européen. Compte tenu des répercussions possibles d'une telle mesure sur la compétitivité des entreprises européennes, une telle solution ne pourra être mise en œuvre qu'à la condition que nos principaux concurrents s'y rallient ou qu'un mécanisme compensatoire soit mis en place pour leurs propres produits.
- Inclure l'ensemble des moyens de transport, professionnels ou personnels, dans le mécanisme des quotas, afin d'« **internaliser** » **les impacts sur l'environnement** des différents modes de transport, et de faire ainsi mieux ressortir l'apport de chacun, non seulement en termes de mobilité et de souplesse, mais également de contribution au bien-être collectif.

## METTRE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONCURRENCE AU SERVICE EFFECTIF DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

---

### 1. Améliorer le fonctionnement et l'efficacité du marché européen de l'énergie dans un objectif de compétitivité

- Encourager les **regroupements transnationaux** dans le domaine de l'énergie.
- Adopter une attitude plus positive face aux **contrats de long terme** ou aux groupements d'achat.
- Affecter le même niveau de priorité à la **lutte contre les mesures étatiques de cloisonnement des marchés** qu'à une action contre les pratiques des entreprises.
- Améliorer la **coordination des régulateurs nationaux** *via* la création d'une véritable organisation des régulateurs européens, disposant de pouvoirs suffisants.

### 2. Créer les conditions d'une plus grande sécurité des approvisionnements

- Définir un **plan prévisionnel pluriannuel d'investissements prioritaires**, à l'échelle de l'Europe, en matière d'infrastructures (terminaux méthaniers, gazoducs, lignes à haute tension, interconnexions, etc.).
- Créer une **procédure spécifique de prise en compte de l'intérêt européen** en matière d'utilité publique des **infrastructures**.
- Améliorer, partout où elle demeure insuffisante, **l'indépendance du management des opérateurs des réseaux de transport et de distribution**, sans rendre obligatoire une séparation patrimoniale.

- Coordonner au niveau européen les **mécanismes nationaux de gestion de crise** énergétique.

### **3. Créer un centre de dispatching européen pour assurer la coordination des échanges entre les opérateurs de réseau de transport d'électricité**

## **DÉFINIR LES PRIORITÉS D'UNE STRATÉGIE TECHNOLOGIQUE ET INDUSTRIELLE EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE**

---

### **1. Privilégier la recherche dans le nucléaire et le charbon propre**

Face à la dépendance vis-à-vis du gaz et du pétrole, privilégier la recherche dans les deux secteurs où l'Europe dispose de ressources technologiques et minières et qui présentent tous deux des risques environnementaux justifiant des efforts particuliers de R&D : le **nucléaire** (*sûreté et prototype de 4<sup>e</sup> génération*) et le **charbon propre** (*séquestration du carbone*).

### **2. Briser le tabou du nucléaire**

Plus l'Europe déclare sortir du nucléaire, plus elle se met en situation de dépendance par rapport aux sources d'énergie, notamment au gaz. Poursuivre la voie entreprise par Loyola de Palacio et **remettre au centre des priorités l'énergie nucléaire** en matière de recherche comme de stratégie industrielle.

## **MENER UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COMMUNE DE L'ÉNERGIE**

---

- 1. Faire pression sur les grands pays consommateurs d'énergie dans le cadre de négociations directes pour les amener à prendre leurs responsabilités dans le combat contre le réchauffement climatique**
- 2. À défaut, mettre en œuvre une « taxe compensatoire » sur les produits des pays qui n'appliquent pas les disciplines de Kyoto**

### **3. Nouer des partenariats avec les opérateurs privés européens**

L'objectif serait d'assurer une bonne diffusion de l'information disponible auprès de tous les acteurs et préparer des stratégies d'action communes vis-à-vis des pays producteurs.

### **4. Mettre en place des mesures de dissuasion (type loi « Scott-Rodino ») pour limiter les investissements des pays producteurs qui maintiennent leurs monopoles d'exploitation ou d'exportation et refusent l'ouverture de leurs gisements ou de leurs réseaux**

### **5. Interdire toute négociation bilatérale entre États de l'Union européenne et pays tiers, sur les questions d'énergie, sans concertation préalable avec les autres États membres de l'Union**

- Cette mesure vaut tout particulièrement à l'égard de la Russie.
- En cas d'échec de l'approche coopérative avec la Russie, ne pas exclure l'adoption de mesures réglementaires ou financières visant à limiter les possibilités pour les entreprises russes d'accroître leur présence sur le marché européen.

### **6. Plaider pour que l'OMC intègre l'énergie dans ses politiques**

Il convient d'utiliser ses outils et procédures pour promouvoir aussi bien la protection des investissements que la libéralisation des achats publics ou l'application du principe de non-discrimination dans les échanges.

#### **Publication de référence**

– *Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?*  
mars 2007

**Le monde agricole connaît un malaise sans précédent.** Si, dans un contexte international de plus en plus concurrentiel, certaines grandes exploitations parviennent à tirer leur épingle du jeu, la situation économique d'ensemble des agriculteurs est fragile. Ceux-ci se sentent en outre **asphyxiés par le poids des contraintes et par la complexité des réglementations** qui étouffent leur **envie d'entreprendre**.

Ces évolutions sont d'autant plus préoccupantes que **la France a besoin de son agriculture et qu'elle y est viscéralement attachée**. Mais, dans le même temps, les Français mesurent que le coût des aides agricoles (12 milliards d'euros par an si on cumule les aides nationales et les aides européennes) est élevé pour la collectivité et ils sont de plus en plus nombreux à s'interroger sur la pertinence et la viabilité de cette politique compte tenu de la situation actuelle des finances publiques et de ce que devraient être les priorités d'une économie moderne (enseignement, recherche et développement, infrastructures, énergie, etc.).

Jusqu'à présent, nos gouvernants, aussi bien nationaux qu'européens, ont été incapables de poser réellement les termes de ce débat et d'offrir de nouvelles perspectives stratégiques et économiques au monde agricole. C'est pourquoi l'Institut Montaigne a jugé indispensable de formuler un ensemble de propositions visant, 40 ans après la naissance de la PAC, à dessiner les contours d'un nouveau pacte pour l'agriculture, avec le double objectif de redonner de l'ambition à notre agriculture et des marges de liberté à nos agriculteurs.

## REDONNER UN MODÈLE ÉCONOMIQUE VIABLE À L'AGRICULTURE

---

### 1. Mettre en place un dispositif performant de gestion des risques

- Compte tenu de l'ampleur des aléas (climatiques, sanitaires, etc.) affectant les activités agricoles, maintenir **le filet de sécurité** que constitue le système d'intervention publique garantissant aux producteurs l'écoulement des productions à un prix plancher en cas de crise. Prévoir néanmoins une décroissance maîtrisée des prix d'intervention dans le temps, en les indexant par exemple sur les gains de productivité afin de ne pas détériorer le revenu des agriculteurs.
- **Développer le recours aux instruments financiers** à terme pour les grands produits agricoles de base, afin de doter les agriculteurs d'outils modernes de gestion des risques (forte volatilité des prix notamment).
- Pour lisser dans le temps les variations de revenu des agriculteurs, autoriser les exploitations agricoles à **constituer des provisions** en année favorable, par exemple jusqu'à un plafond équivalent à 50 % de la récolte, et permettre la reprise de ces provisions en année plus difficile (sur le modèle du « *carry back* » prévu pour l'impôt sur les sociétés).

- **Favoriser le développement des démarches contractuelles au sein des filières** afin de sécuriser les engagements d'apports en volume, les prix (fixation de prix, fixation de prix plancher ou fixation des conditions de leur détermination par référence par exemple à une cotation) et les exigences de qualité (barèmes de réfections/majorations).

## 2. Rétablir les conditions d'un rapport de forces plus équilibré entre l'amont et l'aval agricoles

- **Renforcer l'implication des interprofessions en leur confiant la responsabilité :**
  - d'élaborer des contrats-type pouvant servir de cadre à la passation de contrats entre l'amont (les producteurs) et l'aval agricoles (la distribution et l'agro-alimentaire) ;
  - d'encadrer les pratiques commerciales de type remises, rabais et ristournes concédés par les producteurs en mettant un frein réel à celles qui ne leur procurent pas une vraie contrepartie en termes de volumes achetés ou de fréquence d'achats.
- **Renforcer la transparence des systèmes d'enchères inversées** qui sont actuellement très défavorables aux producteurs agricoles.
- **Renforcer la surveillance et la répression des pratiques anticoncurrentielles dans la grande distribution**, ce qui suppose la mobilisation conjointe du Conseil de la concurrence et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère des Finances.
- À défaut, **favoriser le regroupement des producteurs agricoles au sein de coopératives ou de centrales de vente** leur permettant de retrouver un certain pouvoir de marché.

## 3. Réunir au niveau international les conditions d'une concurrence plus loyale

L'UE doit retrouver une stratégie cohérente en matière agricole dans le cadre des instances internationales et tout particulièrement de l'OMC. Le but est de faire en sorte que l'agriculture ne soit plus une simple « variable d'ajustement » dans les négociations internationales, mais un domaine où les Européens poursuivent des objectifs clairs et stratégiques dans le cadre d'une démarche « donnant-donnant » à l'égard des pays en développement.

- **Promouvoir plus énergiquement l'harmonisation des normales sociales et environnementales** entre les pays développés et les pays en développement.
- Faire avancer l'idée selon laquelle « **les pays en développement** » **ne forment plus un bloc cohérent et donc une référence pertinente dans les négociations agricoles**, avec l'objectif d'un recentrage des traitements préférentiels sur les pays qui en ont le plus besoin.

- Faire en sorte que l'effort à faire en direction des pays les moins avancés (PMA) soit plus équitablement réparti, notamment en **mettant plus amplement à contribution les « géants agricoles » que sont le Brésil et la Chine** (il pourrait par exemple leur être demandé de participer à l'initiative européenne « Tout sauf les armes »).
- Obtenir à l'OMC la **suppression du « marketing loan »** et des **« paiements contra-cycliques »** américains, dispositifs qui créent des distorsions de concurrence majeures au profit des agriculteurs américains, en contravention avec l'esprit des accords OMC. À défaut, ne pas exclure de les adopter au niveau de l'Union européenne ; cette stratégie de second rang aurait cependant un coût collectif en amplifiant durablement les déséquilibres sur les marchés agricoles.

#### 4. Remettre en ordre le secteur de la qualité

- Revenir à un ou deux **labels** clairement perçus par les consommateurs et véhiculant une information parlante comme le label « Agriculture biologique ».
- **Créer une Agence de promotion des produits agricoles français** en fusionnant les multiples structures intervenant dans le champ de la qualité.

#### 5. Rémunérer à leur juste valeur les fonctions agri-environnementales assurées par les agriculteurs

- **Rémunérer les fonctions dites aujourd'hui « non marchandes »** de l'agriculture (préservation de l'environnement, protection de la biodiversité, entretien des paysages, mise en valeur de l'espace rural, etc.) sur la base de prix (ex. : prix de la tonne de carbone évitée) ou de « points » (ouvrant droit à une aide) traduisant pleinement leur utilité sociale.
- Prévoir un volet forfaitaire simple d'emploi, correspondant au respect de bonnes pratiques agricoles, et des bonus **rémunérant à la fois des pratiques « d'excellence »** en matière environnementale et les prestations de service spécifiques assurées par les agriculteurs.

#### 6. Favoriser la conquête de nouveaux débouchés

- Instaurer une vraie politique **d'incitations fiscales dans le domaine des biocarburants** (taux d'intérêt préférentiels, subventions à l'achat de véhicules propres, etc.).
- **Revoir à la hausse les objectifs de production fixés dans le plan biocarburants** du gouvernement et dans celui des autorités communautaires.

*La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 fait désormais du développement des biocarburants un axe stratégique (article 48). Le plan national biocarburants a été révisé à la hausse et la Loi de Finances pour 2006 a renforcé les incitations fiscales en faveur de l'utilisation des biocarburants (article 19).*

## **7. Accepter le principe d'un retrait progressif des aides directes**

Une fois que les réformes exposées ci-dessus auront été véritablement engagées pour redonner un modèle économique viable à l'agriculture, envisager le retrait progressif des aides directes aux agriculteurs et sortir du tabou relatif au maintien d'exploitations sous-équipées, non compétitives, sous perfusion de subventions publiques sans perspective de rentabilité.

## **8. En contrepartie, accorder des aides spécifiques pour assurer aux agriculteurs les plus précaires les conditions d'une sortie digne d'activité (indemnités de départ)**

# **REDONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX AGRICULTEURS**

---

## **1. Redonner aux agriculteurs une plus grande liberté dans le choix des productions**

- **Améliorer le régime européen des aides découplées** pour éliminer les distorsions qui contraignent ou rigidifient le choix des productions.
- **Dénoncer ou réviser les accords de Blair-House** qui sont considérés par le monde agricole comme étant à l'origine d'un contingentement aussi inefficace qu'injustifié dans la protection d'oléagineux (protéines).

## **2. Redonner aux agriculteurs plus de latitude et de capacité d'appréciation dans la mise en œuvre de la conditionnalité**

- Afin de ne pas surajouter des contraintes à celles déjà imposées par l'UE, **assouplir la déclinaison française de la conditionnalité** en s'inspirant de ce qu'a fait l'Espagne.
- **Prévoir une politique de contrôles et d'inspections intelligente**, c'est-à-dire non inutilement tatillonne et redondante.

- **Engager une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme d'évaluation par les pairs**, qui rendrait les contrôles plus « acceptables », tout en prévoyant des garde-fous (contrôles aléatoires, sanctions pénales en cas de violations graves des règles environnementales, etc.).

### 3. Simplifier le cadre juridique dans lequel s'exerce aujourd'hui la fourniture des services non marchands

- Organiser la fourniture des **services non marchands** dans le cadre de cahiers des charges clairs, élaborés par les collectivités territoriales, les agriculteurs et leurs représentants.
- Garantir la **réversibilité des démarches contractuelles** dans lesquelles s'engagent les agriculteurs.

### 4. Alléger les contraintes administratives françaises et européennes qui pèsent sur les agriculteurs dans la gestion des exploitations

- Demander à la Commission européenne de proposer dès que possible **une simplification des dossiers de demande d'aides communautaires** au titre du 2<sup>e</sup> pilier aides agro-environnementales.
- Mettre en place une **commission composée d'agriculteurs et d'agents des services de l'État pour faire le point sur toutes les simplifications administratives** qui pourraient être introduites à court et moyen terme.

## CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE AU RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

### 1. Réduire la « technostructure » agricole

Réduire la « technostructure agricole » pour faire mieux avec moins : examiner, parmi les 370 structures administratives présentes dans le domaine agricole, celles dont l'existence n'est plus justifiée et avoir le courage de les supprimer.

*La loi d'orientation agricole (article 95) a fait un premier pas en ce sens en traçant les contours d'une rationalisation des offices agricoles qui reste à concrétiser pleinement sur le terrain.*

## **2. Créer un grand pôle ministériel agriculture-environnement-consommation ou, à défaut, organiser la coopération entre les structures et les équipes qui travaillent actuellement sans synergie**

### **3. Axer l'effort de recherche sur des priorités fortes**

- **Consentir un effort particulier dans le domaine des biocarburants** (biodiésel de synthèse notamment), des biotechnologies et de la génomique.
- Lever les contraintes de droit ou de fait, non étayées scientifiquement, qui entravent **la recherche sur les OGM** tout en veillant à améliorer l'information et le débat publics sur ces questions.
- Mettre en place des « **plateformes technologiques** » européennes associant toutes les parties intéressées (les scientifiques, l'industrie, les instances politiques, les consommateurs, le secteur associatif, etc.).

### **4. Favoriser l'essor d'une vraie fonction de veille scientifique et technologique en matière agricole pour :**

- permettre un meilleur suivi de l'évolution des prix et de la demande des marchés ;
- renforcer les compétences en matière de prospective et de modélisation ;
- développer les outils de caractérisation rapide des récoltes.

### **5. Procéder à certains investissements publics pour diminuer les coûts de transport et de stockage des marchandises agricoles (construction d'unités locales de transformation, de silos portuaires, etc.) au sein du bassin méditerranéen**

## **BÂTIR UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE COMMUNICATION EN MATIÈRE AGRICOLE**

---

### **1. Pour être mieux à l'écoute du monde agricole, organiser régulièrement des Assises du monde agricole dans les interrégions**

*Le ministère de l'Agriculture a organisé des Assises nationales de l'agriculture le 22 novembre 2006.*

- 2. Pour faire connaître et aimer les métiers agricoles, inaugurer une Cité de l'agriculture, sur le modèle de la Cité des sciences et de l'industrie, et généraliser l'organisation de journées « fermes ouvertes »**
  
- 3. Engager une véritable stratégie européenne de communication sur la PAC pour redresser son image à l'international**

*Le ministre de l'Agriculture a élaboré fin 2005 un premier mémorandum détaillé défendant la PAC (et soulignant notamment l'appui qu'elle apporte aux pays en développement) et l'a soumis à ses homologues européens pour alimenter les discussions dans le cadre du cycle de Doha.*

#### **4. Favoriser la culture du débat dans le domaine agricole**

- Favoriser l'**échange de connaissances entre le ministère de l'Agriculture et les milieux universitaires.**
- Promouvoir une approche interdisciplinaire des questions agricoles.
- Développer les **partenariats scientifiques entre les universités et les organismes d'enseignement et de recherche agricoles.**

#### **Publication de référence**

– *Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs*  
juillet 2005



L'avenir de l'économie de marché, créatrice de richesses pour tous, passe **par la restauration de la « société de confiance », cet ensemble d'institutions, de règles normatives ou éthiques et de contrats sans lesquels la légitime recherche du profit n'aboutit qu'à l'enrichissement sans cause de quelques-uns et aux réactions d'indignation et de rejet du plus grand nombre.**

Les États-Unis, par la loi Sarbanes-Oxley, ont réagi vigoureusement. En Europe, la Commission européenne s'est saisie du sujet et des Codes de gouvernement ont été adoptés dans la plupart des États membres. En France, les rapports Viénot et Bouton ont contribué de façon importante à enrichir le débat public. L'Institut Montaigne s'est penché également dès 2002 sur la question. Ses propositions ne visent pas à imposer aux entreprises de nouvelles contraintes législatives, mais plutôt à illustrer les éléments d'une pratique efficace du gouvernement d'entreprise.

Si la loi sur la sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 a permis de répondre à quelques-unes des problématiques soulevées par l'Institut Montaigne à l'époque, la philosophie générale de notre rapport « *Mieux gouverner l'entreprise* » et la plupart de ses préconisations demeurent encore d'actualité faute d'application concrète.

## ÉTABLIR UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE ACTIONNAIRES, SALARIÉS ET PARTENAIRES POUR MIEUX GOUVERNER L'ENTREPRISE

Une entreprise bien gouvernée est un équilibre complexe entre actionnaires, salariés et partenaires. Au cœur du « bon » gouvernement d'entreprise, il doit y avoir un projet partagé, susceptible de limiter les tentations d'opportunisme de la part des différents « constituants » de l'entreprise.

### 1. Impliquer davantage les actionnaires pour établir un meilleur équilibre des pouvoirs

- Énoncer un « **devoir d'implication** » des investisseurs institutionnels possédant une part significative du capital de la société.
- Communiquer la **politique générale de vote et des votes** émis en Assemblée générale.
- Inclure les **observations émises par les groupes d'actionnaires structurés** (représentant plus de 5 % des droits de vote) dans les documents communiqués aux actionnaires.
- Rendre publics les **franchissements de seuils statutaires** et l'accès à la liste des actionnaires en période d'offre publique.
- Faire en sorte que le **Conseil d'administration établisse systématiquement un rapport sur son fonctionnement** à destination de l'Assemblée générale.

- Communiquer aux actionnaires, de façon détaillée, les conséquences pour l'entreprise et les actionnaires des plans de stock options (dilution, impact sur le bénéfice par action).

## 2. Garantir l'indépendance du Conseil d'administration

Loyal envers les actionnaires, le Conseil d'administration doit définir et protéger collectivement l'intérêt social de l'entreprise. Le respect d'un critère unique de proposition d'administrateurs dits « indépendants » au sein d'un Conseil d'administration ne saurait être par lui-même une garantie de bon gouvernement. C'est pourquoi l'Institut Montaigne juge indispensable de :

- Privilégier l'engagement personnel de l'administrateur et le compléter par la **déclaration** des liens présents ou passés de celui-ci avec l'entreprise et/ou ses dirigeants, pour caractériser son indépendance ;
- Instaurer, dans le cas d'une société contrôlée, un **Comité des conventions** au sein du Conseil d'administration qui serait chargé de se prononcer sur les relations entre la société et l'actionnaire de contrôle ;
- Renouer avec l'institution d'un « **Collège de censeurs** », n'ayant pas voix délibérative mais chargé notamment de veiller au respect des bonnes pratiques en matière de gouvernement d'entreprise ;
- Interdire la pratique des « **administrateurs croisés** » entre sociétés cotées hors lien de capital significatif ;
- Obliger les sociétés à **doter leur Conseil d'administration d'un règlement intérieur**, détaillant les responsabilités propres des dirigeants et du Conseil, les devoirs des administrateurs, le mode de fonctionnement du Conseil et de ses comités, de même que les moyens donnés aux administrateurs dans l'accomplissement de leur mission, ainsi que les délais de transmission préalable au Conseil des documents utiles à ses délibérations ;

*L'article 117 de loi sur la sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 va dans ce sens en prévoyant que le président du Conseil de surveillance rend compte, dans un rapport à l'Assemblée générale des conditions de préparation et d'organisation des travaux du conseil ainsi que des procédures de contrôle interne mises en place par la société. Mais ce n'est qu'un premier pas.*

- Rendre obligatoire la motivation des votes les plus importants et engageant l'avenir de la société.

### 3. Améliorer la transparence des rémunérations pour rendre les dirigeants plus responsables

La rémunération des dirigeants occupe depuis quelques années une place considérable dans le débat public français. Les schémas de rémunération des dirigeants peuvent et doivent gagner encore en transparence vis-à-vis des actionnaires. Il est préconisé pour cela de :

- Mieux prendre en compte dans la rémunération des mandataires sociaux **les objectifs de long terme de l'entreprise** et détailler les critères fondant l'évaluation de la performance individuelle dans le rapport annuel ;
- Imposer aux dirigeants, aux administrateurs et à leurs proches **une obligation de publicité** de leurs transactions sur titres et dérivés des titres de la société dès leur exécution.

*L'article 122 de la loi sur la sécurité financière précitée va dans ce sens en prévoyant que les émetteurs doivent communiquer à l'Autorité des marchés financiers et rendre publiques les opérations sur instruments financiers réalisées et déclarées par leurs dirigeants, cela dans les cinq jours de négociation (cf. articles L. 621-18-2 et L. 621-18-3 du Code monétaire et financier).*

### 4. Améliorer la qualité de l'information financière et comptable sur l'entreprise

Un effort important en la matière doit être réalisé, notamment par des analyses plus poussées sur la sensibilité de la **situation de trésorerie** à l'évolution de la notation financière de l'entreprise et sur les risques qu'implique l'utilisation d'instruments financiers à des fins spéculatives.

### 5. Mettre en place un « code de gouvernement » de la place de Paris

Ce code, élaboré par les acteurs de la place de Paris, proposerait aux entreprises un **ensemble de principes et de recommandations de bon gouvernement**. L'autorité de marché effectuerait un contrôle *a posteriori* de l'adhésion de chaque entreprise cotée aux recommandations du Code de la place ou de la mention par l'entreprise des dispositions du code auxquelles elle a choisi de déroger.

#### Publication de référence

– *Mieux gouverner l'entreprise*  
mars 2003



# Ressusciter la mobilité sociale

Mobilité professionnelle, géographique et sociale.....	57
Emploi et diversité.....	61
École et égalité des chances.....	67
Logement.....	75
Pauvreté - Exclusion.....	81

Ce fut un éphémère slogan électoral, le constat est désormais partagé par tous : en France, **l'ascenseur social est en panne**. Ce qui était possible dans les années 1950-1970 – l'enrichissement de toutes les catégories sociales et l'amélioration des perspectives d'une génération à l'autre – ne l'est plus aujourd'hui. Cette dynamique a cédé la place à une stagnation générale. Pire, certains n'hésitent plus à parler de « **descenseur social** », évoquant un taux de mobilité descendante inédit pour les cohortes nées dans les années 1970.

Les conséquences de ce retournement sont particulièrement néfastes : si certaines élites perçoivent des revenus toujours plus élevés, ailleurs la peur du déclassement se diffuse et touche en particulier les jeunes ; l'épanouissement au travail devient rare et les situations de précarité et d'exclusion s'enracinent.

**Il est donc urgent de ressusciter la mobilité sociale : elle seule peut redonner des perspectives et l'envie d'avancer à une société qui les a largement perdues.**

Ce n'est pas un défi facile. Le remporter implique d'agir sur les représentations sociales. Alors que les Français sont très attachés à la « sécurisation » des parcours professionnels et parlent de « trajectoires » dans l'emploi, la mobilité professionnelle et géographique, qui est le moyen de faire de ces principes une réalité, leur fait peur. Elle est vécue par de nombreux salariés comme une menace et comme une contrainte plus que comme une opportunité d'avancer dans la vie professionnelle.

Or cet état d'esprit nous coûte cher. **La France est comme bloquée dans un mythe : celui de la sécurité par la réglementation**. Les Français demandent à l'État de protéger leurs emplois ; plus la législation sur la protection de l'emploi se renforce, plus ils ont l'impression sur le moment d'être sécurisés. Mais cette impression est trompeuse et fugace : force est de constater que, **si les textes s'additionnent et se sédimentent, le sentiment de précarité, lui, ne recule pas dans la population**. À l'inverse, les pays d'Europe qui assument plus volontiers une moindre protection des emplois sont ceux où la réussite professionnelle est plus accessible et l'emploi plus développé. **Bref, tout se passe comme si la réglementation censée nous protéger contribuait en réalité à brider notre potentiel productif, à empêcher la mobilité ascendante et à figer les situations de chômage et de précarité.**

Nous devons sortir de l'immobilisme dans lequel notre société s'est peu à peu enfermée. L'objectif est de faire en sorte que, grâce à leur travail, un plus grand nombre de Français puissent évoluer professionnellement et socialement. Cette ambition ne nécessite pas de bouleversements institutionnels, mais une série d'adaptations à notre système légal et réglementaire. **Nous interdire ces adaptations au nom de la sauvegarde de notre modèle social serait au contraire le condamner** en nous empêchant de remettre de l'huile dans ses moteurs.

En remettant en marche l'ascenseur social – et en le remettant en marche pour tous –, notre pays se donnera les moyens de lutter plus efficacement contre les fléaux que sont la pauvreté, l'exclusion et les discriminations. Ces fléaux ne nous touchent pas tous directement. Mais ils nous concernent tous parce qu'ils nient la dignité humaine, minent la cohésion de notre société et laissent sur le bord de la route des hommes et des femmes qui, par leurs talents et par leur énergie, auraient beaucoup à apporter à notre pays.

Pour relever ces défis, il faut agir sur tous les fronts : **l'emploi bien sûr et la formation, mais aussi l'école et le logement** qui sont deux éléments-clés de la construction des individus et donc de leurs **possibilités d'évolution sociale et d'intégration**. Dans ces deux domaines, notre pays a parfois l'impression de faire déjà beaucoup ; mais, bien souvent, il calibre mal son effort et reste empêtré dans les méthodes du passé.

Sur tous ces thèmes – la mobilité, la lutte contre l'exclusion et les discriminations, l'accès à l'emploi et à la formation, l'école, le logement, etc. – le lecteur trouvera dans les pages qui suivent un ensemble de propositions concrètes. Ces propositions s'adressent prioritairement au décideur public, mais pas seulement : s'il veut réussir, notre pays doit pouvoir compter sur la mobilisation de tous. C'est pourquoi nous abordons aussi la question du rôle des entreprises, qui à leur échelle peuvent faire beaucoup : elles commencent d'ailleurs à le démontrer. Les salariés eux-mêmes doivent se montrer pro-actifs. Mais l'État a des responsabilités propres auxquelles il ne peut se soustraire. Comme le note ce vademecum, loin d'être condamné à l'impuissance ou à la passivité, **l'État dispose de multiples leviers pour recréer dans notre pays les conditions d'une nouvelle égalité des chances et d'une vraie mobilité sociale ascendante**, conditions à la fois de notre épanouissement individuel, de notre bien-être collectif et de notre cohésion sociale.



# MOBILITÉ PROFESSIONNELLE, GÉOGRAPHIQUE ET SOCIALE

---

La « fracture sociale », l'« insécurité professionnelle » et la « peur d'un déclassement » sont autant d'expressions d'une même réalité : **la mobilité sociale et professionnelle ascendante n'existe plus en France**. Plusieurs raisons sont souvent mises en avant pour expliquer cette situation nouvelle et particulièrement déplorable : restrictions injustifiées dans l'accès à certaines professions et à certains diplômes, inefficacité du service public de l'emploi face à des trajectoires professionnelles de plus en plus complexes et fragmentées, étanchéité de la frontière entre secteur public et secteur privé, limites fixées à la reconnaissance de l'expérience par une validation des acquis de l'expérience, etc. La comparaison avec les autres pays européens montre que les Français rencontrent un plus grand nombre d'obstacles dans la progression vers un emploi plus stable et de meilleure qualité. Les propositions qui suivent visent à remédier à cet état de fait en s'inspirant de l'orientation retenue par ces pays : **encourager la mobilité professionnelle et géographique pour permettre la mobilité sociale valorisante**.

## **DONNER TOUTES LEURS CHANCES AUX PARCOURS INDIVIDUELS PLUTÔT QUE REVENDIQUER LA PROTECTION DES EMPLOIS**

---

### **1. Faciliter l'accès aux différents métiers**

Ouvrir l'**accès aux professions aujourd'hui lourdement réglementées** (activités réglementées dans le secteur de l'hôtellerie, le transport, la presse, le tourisme, les métiers médicaux, le conseil, la finance, la fonction publique, etc.), afin de lever les freins à la mobilité professionnelle vers ces secteurs. Cela mettra en outre la France en accord avec la réglementation européenne et les pratiques d'autres pays occidentaux.

### **2. Développer la mobilité au-delà du clivage public-privé**

Réfléchir à une série de réformes successives et cohérentes pour **réduire la frontière statutaire entre le secteur public et le secteur privé** : alignement des systèmes de retraite, de la réglementation relative aux conditions de travail, de la sécurité sociale. Ces réformes ont d'ores et déjà fait leurs preuves au-delà de nos frontières et permettraient à tous des parcours plus riches et plus variés.

### **3. Assurer un meilleur équilibre entre flexibilité et protection de l'emploi**

- Élaborer un **contrat type, sans distinction d'âge du salarié ou de taille de l'entreprise**, impliquant des règles de recrutement et de licenciement moins strictes (mettant la France en phase avec ses voisins européens), afin de faciliter les

embauches. Les expériences européennes le démontrent : l'entrée sur le marché de l'emploi des salariés vulnérables, des nouveaux arrivants (jeunes) et de ceux qui reprennent une activité professionnelle (femmes) s'en trouverait améliorée.

> Voir également sur ce sujet la fiche « *Compétitivité et mondialisation* » page 9.

- Demander, en contrepartie, un **réel effort de mobilité interne aux entreprises**. Établir une échelle de récompenses (allègement de charges, aides publiques ou simplement labels) pour les entreprises qui soutiennent activement la mobilité interne ascendante.

#### 4. Améliorer la situation du salarié démissionnaire

- Permettre au salarié qui démissionne pour travailler dans une autre entreprise sous contrat CNE, CDD ou CDI de **conserver ses droits aux allocations d'assurance chômage** même si l'employeur décide de mettre fin à la période d'essai avant ou après la limite de 91 jours en vigueur.

## CRÉER DES INCITATIONS FINANCIÈRES ET RÉDUIRE LES OBSTACLES PRATIQUES À LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE ET GÉOGRAPHIQUE DES SALARIÉS

### 1. Établir une prime à la mobilité professionnelle

Cette prime soutiendra notamment les salariés choisissant une mobilité au-delà des frontières traditionnelles. Une telle prime, pour être efficace, devra être supérieure à 2 000 euros.

*Il existe un crédit d'impôt « mobilité professionnelle » mais seulement pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de certains minima sociaux qui déménagent à plus de 200 kilomètres de chez eux pour exercer une activité salariée. De même, les personnes qui reprennent une activité consécutivement à un licenciement pour motif économique ou à la mise en œuvre effective d'un plan de sauvegarde de l'emploi bénéficient également de ce crédit d'impôt. En revanche, rien n'est encore prévu pour le salarié démissionnaire. Une telle prime aurait vocation à encourager notamment la mobilité au-delà du clivage public-privé.*

### 2. Introduire un droit à congés dès la première année

C'est le cas dans d'autres pays où les nouveaux arrivés ont les mêmes droits que les salariés anciens (les congés « avancés » sont cédés gracieusement par l'entreprise sous certaines conditions). Cela existe déjà dans certaines entreprises de BTP.

- 3. Accorder un crédit d'impôt aux salariés qui ont changé d'emploi et ont déménagé à longue distance de leur emploi précédent et accepter de considérer les frais de déménagement comme des frais professionnels intégralement déductibles**
- 4. Supprimer les droits de mutation pour les salariés amenés à changer de lieu de résidence, à une longue distance de leur ancienne résidence, pour des raisons professionnelles**

Pour les salariés propriétaires de leur logement, ces droits de mutation constituent un obstacle à la mobilité professionnelle choisie, réussie. D'autres pays, notamment ceux de l'Europe du Nord où la mobilité géographique est la plus élevée en Europe, ne connaissent pas ou peu de freins de ce type.

## **METTRE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU SERVICE DE LA MOBILITÉ**

---

- 1. Créer un « compte épargne compétences » pour impliquer plus pleinement le salarié dans le choix, le financement et la valorisation de ses compétences**

Un tel compte existe déjà dans plusieurs grandes entreprises étrangères, alimenté par le salarié et abondé par l'employeur. Il doit être généralisé en France. Le salarié et l'employeur décideraient ensemble de l'utilisation des fonds.

> Voir également sur ce sujet la fiche « Compétitivité et mondialisation » page 9.

- 2. Établir une labellisation permettant aux entreprises actives par leur investissement et leur innovation dans la formation de leurs salariés de jouir d'une bonne image**

## **AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE APPORTÉE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI**

---

### **1. Généraliser la prise en charge efficace des demandeurs d'emploi par un véritable « guichet unique » gérant l'ensemble des éléments de l'inscription et de l'indemnisation**

Cette réforme permettrait d'écourter considérablement les démarches des demandeurs d'emploi. La rapidité des services et une image sensiblement améliorée ôteraient un frein considérable à la mobilité professionnelle. Cette politique est d'ores et déjà une réalité dans la plupart des pays européens.

### **2. Améliorer les prestations offertes aux demandeurs d'emploi par un recours plus fréquent à des opérateurs externes et privés, spécialisés**

Le service public de l'emploi (SPE) n'a ni les compétences, ni les moyens de faire face aux situations diverses des demandeurs d'emploi dont les parcours professionnels sont de plus en plus complexes.

#### **Publication de référence**

– *Sortir de l'immobilité sociale à la française* – Anna Stellingner  
novembre 2006

# EMPLOI ET DIVERSITÉ

La France a historiquement été une nation inclusive ; elle ne doit pas oublier qu'aujourd'hui encore, c'est à l'aune des opportunités ouvertes à tous les citoyens que se mesure la vitalité des grandes démocraties. Or notre pays tarde à sortir de l'ornière des « oubliés de l'égalité des chances », les laissés pour compte de la croissance, exclus du marché de l'emploi, et **les « minorités visibles »** qui, à **diplôme ou qualification égaux, sont deux fois plus au chômage que la moyenne**. Cette inertie coupable a conduit à la désespérance, aux rancœurs et au **repli identitaire**, bref à un **malaise social d'une ampleur et d'une gravité nouvelles**.

Pour recréer les conditions d'une véritable égalité des chances, il est indispensable d'agir sur plusieurs fronts – l'emploi, l'école, le logement – et d'impliquer tous les acteurs. La présente fiche est consacrée au premier volet de ce triptyque (et les fiches suivantes aux deux autres). Nos propositions partent d'une conviction, à la fois ancienne et profonde : **l'« égalité positive » est une voie prometteuse et nécessaire que la France a trop longtemps refusé d'explorer**. L'égalité positive, c'est l'engagement de « faire plus » collectivement pour ceux qui ont moins, mais sans trahir le principe fondamental de l'égalité républicaine. C'est passer d'une vision formelle de l'égalité de principe à une vision dynamique de l'égalité des possibles. Éloignée de l'illusoire politique des quotas (qui ne sont ni conformes à notre culture politique, ni assimilables par notre dispositif juridique, ni surtout efficaces), l'égalité positive est le moyen de redonner vie aux principes républicains de non-discrimination et d'égalité auxquels les Français sont profondément attachés.

## ENGAGER LES ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ POSITIVE DANS L'EMPLOI

Les propositions ci-après ont notamment pour objet d'encourager, sur une base volontaire, les entreprises à refléter dans leurs effectifs la diversité ethnique qui est celle de la société française et des candidats à l'emploi. L'action positive consiste à réaliser l'équité dans l'accès à l'emploi, à compétences et talents égaux, sans quotas : ceux-ci sont contraires à notre tradition républicaine et inefficaces économiquement puisqu'ils peuvent conduire les entreprises à embaucher un candidat moins qualifié en raison de sa seule appartenance à une minorité ethnique.

L'entreprise doit mettre la diversité au cœur de ses objectifs stratégiques. **Les entreprises qui, comme c'est le cas au Canada, ont pris conscience de cet enjeu reconnaissent les avantages de la diversité** : éclosion de nouveaux talents, amélioration des relations au travail, de l'image de la marque et, à terme, meilleure productivité et compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux.

### 1. Poursuivre la mise en œuvre de la « Charte de la diversité » créée par l'Institut Montaigne

La Charte de la diversité est ouverte à l'adhésion des entreprises privées et publiques qui souhaitent formaliser leurs engagements en matière d'égalité positive et de diver-

sité dans les domaines du recrutement, de la politique salariale, de la formation et de la promotion professionnelles.

*Au 1<sup>er</sup> mars 2007, plus de 1 500 entreprises ont signé la Charte de la diversité et se sont ainsi engagées à promouvoir la diversité, notamment culturelle et ethnique, en leur sein et aux différents niveaux de qualification.*

## **2. Obtenir l'engagement contractuel des entreprises du CAC 40 – et de toutes les autres entreprises cotées qui le souhaitent – d'inscrire dans leur bilan social les actions menées pour promouvoir la diversité et leurs résultats**

Cet engagement impliquerait, par exemple, d'y faire figurer la photo des 20 ou 30 premiers cadres de l'entreprise.

## **3. Évaluer régulièrement les pratiques de ressources humaines (embauche, promotion, formation) au regard des objectifs définis en matière d'égalité positive et, le cas échéant, les faire évoluer pour garantir la non-discrimination**

# **PRENDRE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE DES MESURES CLÉ FAVORISANT L'ÉQUITÉ DANS L'ACCÈS À L'EMPLOI**

---

Si les entreprises peuvent faire beaucoup, l'État a aussi des responsabilités éminentes en matière de promotion de l'équité dans l'accès à l'emploi. Il ne doit plus s'y soustraire.

## **1. Intégrer dans le droit et les pratiques administratives une « *clause d'inclusivité* »**

Cette clause permettrait à l'État de conditionner, pour les entreprises de plus de 500 employés, la dévolution de marchés publics et le bénéfice de subventions publiques au respect par les entreprises candidates des engagements inscrits dans la Charte de la diversité.

## 2. Ouvrir la fonction publique à la diversité

Engager l'État à mettre en œuvre des dispositifs lors des concours de recrutement ou des nominations dans la fonction publique pour refléter la diversité ethnique du pays, dans le respect impérieux des critères fondamentaux de qualification, de compétence et de mérite.

## 3. Encourager la délocalisation d'activités à fort potentiel d'employabilité vers les ZUS

L'enclavement des quartiers des zones urbaines sensibles (ZUS) où se concentre une part importante des « minorités visibles » est alimenté par un éloignement des lieux d'emploi. L'institution de zones franches est aujourd'hui le principal dispositif visant à rapprocher l'activité économique des individus qui en sont le plus éloignés. La délocalisation vers les quartiers de certaines activités à fort potentiel d'activité (ex. : centres de traitement de l'information, centres de formation, centres de maintenance automobile, activités de numérisation d'images, etc.) présenterait plusieurs intérêts : **enrichir des communes pauvres par l'apport de taxe professionnelle**, rapprocher certains types d'emplois d'une **main-d'œuvre disponible** et, enfin, aider des territoires à générer une **activité économique au cœur même des quartiers**. Ces activités devraient être délocalisées dans les cités et bénéficier des règles appliquées aux zones franches.

## 4. Rénover le contrat avec l'ANPE et les missions locales

Inutile de s'appesantir sur la faible capacité de l'ANPE et des missions locales à orienter les jeunes sur le marché du travail, surtout quand ils sont issus de l'immigration. Les organismes pour l'emploi (ANPE, missions locales) aident d'abord les plus employables, leur mission étant avant tout quantitative. Les quartiers ZUS sont faiblement servis par ces organismes : en matériel informatique, et en postes Internet, moyen pourtant le plus direct de trouver un emploi pour un jeune non qualifié, mais aussi en prestations. Il importe donc de remédier à ces carences et de s'appuyer davantage sur les personnes ressources et les associations présentes sur le territoire, *via* des conventions avec les ANPE/missions locales.

## 5. Permettre la mise en place dans les entreprises de dispositifs statistiques permettant d'appréhender la diversité visible

Une telle mesure permettrait une meilleure mesure des progrès faits en matière d'égalité positive.

*L'amendement n° 55 de la Commission des affaires sociales du Sénat déposé dans le cadre du projet de loi sur l'égalité des chances (après l'art. 22) visant à créer un cadre de référence pour la mesure, par les personnes morales, de la diversité des origines au sein de leurs effectifs, allait dans ce sens mais a été retiré en séance publique.*

- 6. Communiquer sur le gâchis que représente la discrimination pour les employeurs et sur les bénéfices de l'égalité positive pour la société française dans son ensemble**
- 7. Créer un Prix annuel de l'Excellence pour distinguer la ou les entreprises conduisant avec succès une politique de recrutement et de promotion professionnelle innovante et respectueuse de la diversité et de l'équité dans le milieu du travail**

## **OUVRIR L'ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

---

L'objectif est de compenser par des formations spécifiques les handicaps dont souffrent certains individus afin de mieux les préparer au processus de sélection. Ces individus, lorsqu'ils sont en situation, doivent être réorientés vers l'employabilité et acquérir les compétences nécessaires pour pouvoir se porter candidats à des emplois dont ils sont aujourd'hui éloignés.

- 1. Instituer un entretien systématique de réorientation pour les lycéens et étudiants en situation d'échec auprès d'une commission mixte associant enseignants, conseillers d'orientation et services de l'emploi**
- 2. Mettre en œuvre un plan d'orientation et de formation des jeunes aux « 20 métiers de demain »**

Ce plan proposerait une filière d'études secondaires, complémentaire à la filière générale, directement axée sur la formation à l'un des « 20 métiers » pour lesquels les besoins seront en forte croissance au cours des dix années à venir. Cette formation diplômante, accessible dès la 4<sup>e</sup>, serait au collège/lycée ce que le BTS est à l'université. Sélective à l'entrée, délivrant un diplôme à la sortie, cette formation présenterait pour les élèves une quasi-assurance de déboucher sur un emploi. L'expérimentation pourrait être initiée en priorité dans les 750 ZUS et 560 ZEP.

### **3. Conclure des accords avec les branches professionnelles et les corps de métiers pour accompagner ces diplômés dans leur recherche d'emploi**

Un accord pourrait être conclu avec certaines branches professionnelles sur le principe d'une réserve d'emplois pour ces diplômés, d'une intervention de formateurs professionnels dans les enceintes des collèges ou lycées et de la définition des contenus, en alternance avec les apprentissages fondamentaux. À l'issue de leur formation, les élèves ne doivent pas être livrés à eux-mêmes dans leur recherche d'emploi.

### **4. Soutenir franchement l'expérimentation en matière d'initiation à la création d'entreprise dans les ZEP où la demande existe (financement d'intervenants, apprentissage de la création, déplacements dans le monde de l'entreprise)**

Cette initiation – éventuellement optionnelle – serait un excellent préalable à la difficile confrontation des jeunes des ZEP à l'orientation professionnelle, mais aussi à l'enseignement de l'économie. Elle leur permettrait de mieux comprendre les réalités de l'entreprise. Le cas échéant, ces expérimentations pourraient être généralisées à l'ensemble des collèges qui le souhaiteraient.

> *Voir également sur ce thème les propositions des fiches « Mobilité professionnelle, géographique et sociale » page 57 et « École et égalité des chances » page 67.*

#### **Publications de référence**

- *Les oubliés de l'égalité des chances – Participation, pluralité, assimilation... ou repli ?* janvier 2004
- *Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive* – Laurent Blivet octobre 2004



# ÉCOLE ET ÉGALITÉ DES CHANCES

---

Le principe d'égalité des chances à l'école commande que l'origine sociale ou l'appartenance à une minorité visible ne préjuge en rien de la destinée scolaire des élèves. Nous en sommes très loin ! Statistiquement, l'origine sociale est de plus en plus déterminante dans l'obtention du diplôme et la proportion d'enfants d'ouvriers accédant aux grandes écoles s'est réduite. **Trop élitiste, trop rigide, le système éducatif ne donne plus sa chance à tous les jeunes de notre pays.** Les phénomènes de discrimination sociale et de ségrégation urbaine dont sont victimes les minorités visibles ont leur prolongement scolaire : dans l'enseignement primaire et secondaire, les minorités visibles représentent 35 % des élèves situés en ZEP et il n'est pas rare de rencontrer des collèges composés à 80 % de Maghrébins.

Bref, **le système scolaire, pilier historique de la méritocratie républicaine, duplique et amplifie désormais les inégalités au lieu de les réduire.** Alors que l'école reste le seul espoir d'ascension sociale pour les milieux défavorisés, son impuissance et ses injustices alimentent le rejet du système scolaire par les plus défavorisés. L'école française ne peut plus rester cet univers où tout se joue avant 25 ans, où **les gagnants sont toujours issus des mêmes milieux**, où l'élitisme et la politique affichée du « 80 % d'élèves au bac » servent de cache-misère à **un système à bout de souffle qui produit jour après jour de l'exclusion.**

**L'école doit redevenir la matrice de l'égalité des chances.** Le premier grand défi consiste à démontrer que les ZEP, qui accueillent les enfants de milieux populaires et de l'immigration, ne sont pas des lieux d'échec mais peuvent s'affirmer comme des pôles d'innovation et d'excellence pédagogique et ce dès l'école primaire. Le deuxième grand défi consiste à donner la possibilité aux élèves issus des milieux défavorisés, quels que soient leur origine et leur lieu de résidence, d'accéder aux grandes écoles de notre République.

## FAIRE DES ZEP DES « ZONES D'EXCELLENCE PÉDAGOGIQUE »

---

### 1. Accroître les moyens alloués aux ZEP et renforcer leur autonomie financière

Depuis 1982, les collèges des zones d'éducation prioritaires disposent, sur la base d'un certain nombre d'indices de difficultés, de moyens supplémentaires d'enseignement officiellement évalués à 9 %. Mais en réalité, si l'on tient compte des salaires des personnels, plus gradés et plus expérimentés dans les écoles de « centre ville », la « discrimination positive », souvent avancée, disparaît et devient même négative : la dépense publique par élève dans les ZEP est en effet inférieure de l'ordre de 30 % à la moyenne nationale. C'est pourquoi il est légitime et nécessaire de renforcer leurs moyens, mais aussi de stabiliser cet effort dans la durée.

- Renforcer le critère de disparité sociale (taux de crédits supplémentaires affecté aux établissements en ZEP) en faveur des collèges ZEP de 9 % à 17 % (pourcentage affecté au primaire).
- Financer cette enveloppe supplémentaire par le rapatriement des fonds qui servent à sur-rémunérer les enseignants dans l'outre-mer.
- Encourager les départements à mener eux-mêmes des politiques de promotion compensatoire en faveur des ZEP.
- Allouer aux ZEP des enveloppes globales sur plusieurs années pour renforcer leur autonomie financière et y permettre le déploiement durable des dispositifs qui font leurs preuves (soutien scolaire au profit des élèves les plus en difficulté, sorties et activités extrascolaires, etc.).

## 2. Améliorer les conditions de travail et les carrières des enseignants des ZEP

- Remettre à plat le recrutement et le statut des chefs d'établissements (la nomination des proviseurs dans un établissement ZEP devrait sortir des mécanismes classiques pour reposer davantage sur une logique de mission).
- Donner aux chefs d'établissement davantage de marges de manœuvre dans le choix de leurs personnels.
- **Cesser de recruter dans des collèges ZEP des enseignants débutants qui n'ont pas explicitement formulé la demande et éviter les nominations provisoires** (vacataires notamment) dans les ZEP au profit d'une intégration pleine et rapide à l'équipe pédagogique si l'enseignant donne satisfaction.
- Réaffecter les enseignants qui présentent des signes d'épuisement ou de démotivation nuisant au travail et à la solidarité de l'équipe (fins de carrière, non-investissement dans les missions d'accompagnement des enseignants nouveaux arrivants, absentéisme récurrent, etc.).
- Développer les pratiques de **mutations groupées**.
- Développer une **culture de projets** au sein des équipes de direction et des équipes pédagogiques.
- Faciliter, compte tenu du stress et de l'usure qui peuvent intervenir au bout de quelques années, les **passerelles momentanées** (une ou deux années) – y compris avec le privé – afin de permettre aux enseignants de se ressourcer.
- Augmenter la **prime ZEP** (actuellement symbolique).

### 3. Encourager et valoriser les innovations pédagogiques

- Enrichir le contenu de l'épreuve du **CAPES** d'une dimension « pratique » et ouvrir à des non-spécialistes les jurys de recrutement qui sont aujourd'hui formés uniquement de professeurs d'université ou d'inspecteurs, éloignés des problématiques d'un enseignant de collège.
- Renforcer les « **classes à projet** » (basket, classe européenne, etc.) et développer les sorties et activités extrascolaires (voyages, journées, visites, etc.).
- Faciliter la **mise en place de dispositifs de soutien** (demi-groupes, aide aux devoirs, soutien renforcé pour les non-francophones) et de structures renforcées pour élèves en grave difficulté (classes-relais, SEGPA, CLA, IMP, etc.).
- Formaliser un travail de **benchmarking des pratiques des ZEP** et mettre en place, au niveau des rectorats et des inspections d'académie, des tableaux de bords qualitatifs et quantitatifs permettant de suivre leurs initiatives.
- Réaliser régulièrement des **évaluations rigoureuses et transparentes** sous la responsabilité des rectorats et des inspections d'académie.
- **Diffuser les avancées pédagogiques** mises en place par les enseignants ou équipes des ZEP qui ont fait leurs preuves.
- **Valoriser l'engagement professionnel exemplaire d'enseignants** (bourses-formation, primes, prix d'excellence, etc.).
- Mettre en valeur et faire des exemples des politiques des établissements qui ont réussi à **redresser la barre sur le plan de la discipline**.

## RÉTABLIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES DÈS L'ÉCOLE PRIMAIRE

La discrimination commence dès l'école primaire pour se poursuivre tout au long de la scolarité. **15 % des élèves (110 000 enfants) sont aujourd'hui en grande difficulté au sortir de l'enseignement primaire, et ce pourcentage peut facilement doubler voire tripler dans les zones urbaines sensibles.** C'est pourquoi l'action en faveur des écoles primaires en ZEP est une priorité d'entre les priorités. Il faut d'abord faire plus pour celles-ci. Cette affirmation en surprendra plus d'un, tant sont nombreux ceux qui pensent que l'on fait déjà assez. Pourtant, la réalité est très éloignée de cette vision : les écoles les mieux dotées financièrement sont celles situées en centre ville et leurs moyens sont même nettement supérieurs (rémunération des enseignants incluse) à celles implantées en zones défavorisées. Mais donner plus de moyens à ces établissements en zones difficiles n'est pas suffisant. Il faut aussi leur permettre de *faire différemment*. Autrement dit, donner la possibilité à ces écoles et à leurs enseignants de s'adapter au mieux aux réalités

possibilité à ces écoles et à leurs enseignants de s'adapter au mieux aux réalités locales en bénéficiant d'une certaine autonomie. C'est ce que propose l'Institut Montaigne à travers la création d'établissements publics d'enseignement primaire, avec un objectif clair : faire en sorte que tous les jeunes Français maîtrisent les acquis de base avant d'entrer au collège.

## **1. Créer à titre expérimental, pour une durée de 5 ans, des établissements publics d'enseignement primaire**

Regrouper, sur une base volontaire, une ou plusieurs écoles primaires, y compris des classes maternelles, situées en ZEP, ZUS ou REP (réseaux d'éducation prioritaire) au sein de chacun de ces établissements.

## **2. Accorder à ces établissements une complète autonomie pédagogique, administrative et budgétaire dans le cadre d'un contrat clair avec l'État**

- Doter l'établissement d'un conseil d'administration présidé par le maire de la commune (ou le président de la communauté de communes).
- Faire nommer un **directeur d'établissement**, véritable échelon d'impulsion, pour cinq ans (durée de la mission) par le recteur de l'académie sur proposition du conseil d'administration.
- **Permettre au directeur de procéder au recrutement** de l'ensemble des personnels, y compris le personnel enseignant titulaire.
- Doter l'établissement **d'un projet ayant valeur de contrat avec l'État et les parents** (méthodes, rythmes scolaires, activités péri-éducatives hors du temps scolaire, repérage et suivi individuel des enfants en difficulté, mode et suivi des relations enseignants-parents, tutorat, politique de gestion des ressources humaines, coordination avec les collèges du secteur, etc.).
- Prévoir **l'approbation du projet par le Conseil d'administration**, le directeur informant périodiquement celui-ci de la réalisation du projet par les enseignants.

## **3. Allouer à ces établissements un budget global de fonctionnement calculé sur une base annuelle incluant la masse salariale de l'ensemble du personnel**

Cette allocation correspondrait à la dotation allouée par l'État et les collectivités locales à une école primaire prise comme référence dans l'académie concernée. Elle serait majorée d'un supplément de 15 ou 20 % au titre d'une politique d'action positive en faveur de l'équité et de l'égalité républicaine.

#### 4. Au terme d'un cycle scolaire complet (5 ans), soumettre l'expérimentation à une procédure d'évaluation rigoureuse et transparente

La mesure du succès résiderait dans la maîtrise par les élèves de ces établissements (à l'entrée en sixième) des savoirs élémentaires (lecture, écriture, calcul, langue vivante) et l'acquisition des comportements de base (capacité à se concentrer, à se comporter correctement, etc.) dans les mêmes conditions que les élèves d'une ou plusieurs écoles primaires situées au sein de quartiers « socialement favorisés », prises comme référent par le recteur au sein de l'académie.

## OUVRIR LES GRANDES ÉCOLES À LA DIVERSITÉ

Aujourd'hui, nos grandes écoles, en particulier les plus prestigieuses, ne reflètent aucunement la diversité de la société française. Des catégories sociales entières sont ainsi écartées de ces passerelles vers la réussite sociale. Les grandes écoles s'en trouvent elles-mêmes pénalisées car elles se privent ainsi de nombreux talents. Nonobstant quelques initiatives méritoires pour y remédier, leurs modes de sélection reproduisent de plus en plus et en les amplifiant les inégalités et les dysfonctionnements de notre système scolaire, qui deviennent alors irréversibles. Sans remettre en cause la voie dominante d'accès aux grandes écoles par les classes préparatoires, il s'agit, par une action globale débutant en amont, c'est-à-dire dès avant le baccalauréat, de permettre l'identification, l'accompagnement et le recrutement des talents par d'autres voies.

### 1. Agir sur plusieurs fronts en amont du baccalauréat

- Lutter contre le manque d'information et l'autocensure scolaire en sensibilisant les étudiants de ZEP sur l'opportunité d'études supérieures.
- **Repenser la carte scolaire** pour éviter que ne soit favorisée la formation de « ghettos sociaux ».
- Développer **les bourses d'internat** (internats de petite taille en association avec les Maisons rurales familiales par exemple) pour des élèves à fort potentiel vivant dans un milieu défavorable à la réussite scolaire.
- Généraliser **le tutorat** et l'accompagnement des lycéens pour leur redonner confiance et ambition, réhabiliter le travail et l'effort.
- Ouvrir, renforcer et systématiser **les partenariats** locaux entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), les établissements d'enseignement supérieur, voire les entreprises, et les lycées situés en ZEP.

- Permettre aux ZEP de mettre en œuvre des **modules préparatoires intensifs d'entrée à au moins une grande école** (notamment dans le cadre des conférences des grandes écoles).

## 2. Démocratiser et élargir l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)

- **Anonymiser** les dossiers de candidature à l'entrée en classe préparatoire (noms et éventuellement établissements d'origine).
- Proposer aux CPGE **privées** d'adopter un « **financement solidaire** » (avec le soutien le cas échéant de banques, de mutuelles, d'associations, etc.) pour permettre aux familles les plus modestes de bénéficier d'une réduction partielle ou même totale des frais de scolarité de leurs enfants sur la base de leur déclaration de ressources.
- Offrir des bourses à certains élèves issus de ZEP inscrits en CPGE.
- Permettre le recrutement de deux à trois bacheliers issus de ZEP dans chaque CPGE.
- Recruter davantage de bacheliers technologiques en CPGE.

## 3. Ouvrir plus largement la voie des grandes écoles d'ingénieurs

- **Dupliquer l'initiative SFR dans d'autres secteurs d'activité** : le programme « *Passeport Ingénieur Télécoms* », lancé par le groupe SFR et mis en œuvre avec le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Emploi, apporte un soutien aux élèves de lycées situés en ZUS qui se trouvent en deuxième année de BTS industriel du secteur électronique. L'objectif est de leur donner confiance dans leur potentiel, de leur démontrer par une information spécifique que l'univers professionnel des télécoms leur est ouvert et enfin de les engager, grâce à une panoplie d'aides complémentaires, à poursuivre leurs études avec en perspective un titre d'« ingénieur télécoms ».
- **Étendre le modèle ENSAM aux écoles d'ingénieurs en l'adaptant à leurs spécificités** : alors que l'esprit de corps est très fort au sein des écoles d'ingénieurs, l'École nationale supérieure des Arts et Métiers a mis en place une procédure qui vise à ouvrir son recrutement prioritairement à des élèves de lycées classés en ZEP (élèves de terminale préparant un baccalauréat scientifique, technologique ou professionnel et dont les parents ont des revenus faibles). Cette procédure innovante comporte trois temps : la présélection en classe de terminale, le parachute diplômant (cursus de préparation diplômant et professionnalisant) et l'entrée à l'école par la porte reconvenue des concours après deux ou trois ans de cursus parallèle.
- Permettre l'**élargissement des admissions** dans les écoles d'ingénieurs à « *prépa intégrée* » **aux étudiants post IUT et BTS**.
- Ouvrir les concours de ParisTech aux titulaires de licences.

## 4. Ouvrir plus largement la voie des grandes écoles de commerce

- **Créer un nouveau concours pour faire de l'alternance un ticket d'entrée à l'école de commerce :**
  - créer un concours spécifique à bac + 0 portant à la fois sur les compétences acquises au lycée et sur celles assimilées au cours d'une « prépa d'été » financée par les écoles de commerce ;
  - prévoir, dans la mesure où l'on ne peut imaginer que les élèves issus de lycées ZEP soient immergés au milieu d'élèves ayant suivi des classes prépa plus âgés, que ce concours spécifique donne lieu à une admission avec un report de deux ans ;
  - prévoir, pendant ces deux années, que le futur étudiant effectue une formation en alternance, combinant formation théorique dispensée dans un cadre universitaire et stage en entreprise. Le stage serait conçu par l'école de commerce et labellisé par elle ;
  - assurer à l'élève ZEP qui réussit le parcours une admission en 1<sup>re</sup> année en école de commerce ;
  - mettre en place un système de bourses attribuées sur des critères sociaux afin de permettre ce cursus sur 5 ans et distinguer ces bourses du système existant dans le but de ne pas pénaliser les élèves entrant par les concours ordinaires.

*C'est précisément l'expérience que tente l'École supérieure de commerce (ESC) de Grenoble, au niveau de son école de management. En septembre 2006, des « étudiants issus de milieu socio-économiquement défavorisés », présélectionnés au lycée, passeront un concours à bac + 0 leur donnant un ticket d'entrée à l'ESC à bac + 2 en cas de réussite et d'obtention d'un diplôme de formation en alternance en deux ans.*

- **Faire de l'international un autre ticket d'entrée à l'école de commerce :** une fois les étudiants présélectionnés, l'idée serait que l'école signe des accords avec des établissements d'enseignement supérieur situés hors de nos frontières. Les étudiants se verraient alors proposer d'effectuer 3 ans de scolarité au sein de ces établissements pour obtenir le diplôme de licence (« Bachelor ») dans la discipline de leur choix. La prise en charge financière relèverait de l'école et des établissements consulaires associés mais aussi de bourses d'État, de l'Union européenne, d'entreprises et d'associations. Une fois leur licence acquise, les élèves seraient admis directement en deuxième année.

### Publications de référence

- *Les oubliés de l'égalité des chances – Participation, pluralité, assimilation... ou repli ?*  
janvier 2004
- *Ouvrir les grandes écoles à la diversité*  
janvier 2006
- *Écoles primaires en ZEP : faire plus et différemment*  
septembre 2006



# LOGEMENT

---

Pas plus que dans l'emploi ou à l'école, l'égalité des chances, condition première de l'adhésion aux valeurs républicaines, n'est réalisée en matière de logement. La ségrégation urbaine et territoriale s'est installée, sédimentée : il y a désormais en France des « *quartiers sociaux* » comme il y a des « *cas sociaux* ». **L'existence de ghettos urbains entraîne l'échec social et humain** et le lien entre la relégation résidentielle et l'émergence de violences urbaines est un fait historiquement démontré. Une véritable mobilisation nationale autour de la politique de lutte contre les ghettos est donc indispensable pour sortir les minorités sociales et ethniques des cités culs-de-sac dans lesquelles elles sont trop souvent piégées. Plus largement, il s'agit de « déségréguer » l'habitat en promouvant beaucoup plus activement qu'on ne le fait aujourd'hui la **mixité urbaine et sociale** et en favorisant **l'accession à la propriété** des foyers modestes et la **mobilité résidentielle**, alternatives crédibles aux HLM à vie. L'objectif est de recréer les conditions d'un brassage social et de redonner à des familles entières, à travers l'accès durable à un logement décent, un élément d'ancrage et de stabilité pour évoluer et réussir dans notre société.

## PROMOUVOIR AU RANG DE CAUSE NATIONALE LA LUTTE CONTRE LES GHETTOS URBAINS

---

### 1. Promulguer et mettre en œuvre une loi de programmation « *anti-ghetto* » sur une durée de 10 ans pour mettre fin à la ghettoïsation sociale et ethnique croissante des quartiers

Cette loi s'inscrirait dans le prolongement de la loi Borloo pour la rénovation urbaine et la France consacrerait à cet objectif **1 % de son PIB**.

### 2. Redéployer le ministère de la Ville vers la ville dans son ensemble et non seulement comme ministère de secours pour la « ville qui va mal »

Un tel ministère serait doté d'une autorité régulatrice financière et politique forte sur les questions de la ville, de la jeunesse, du logement et de l'équipement.

### 3. Conférer aux conseils de quartier une véritable « capacité de décision collective », dans le cadre de la décentralisation, avec un large droit à l'expérimentation

## FAIRE ENFIN DE LA MIXITÉ UNE RÉALITÉ DES POLITIQUES DE L'HABITAT

---

### 1. Mettre fin à la notion même de quartier HLM et faire de la mixité urbaine (sociale et ethnique) un objectif de droit commun des politiques publiques

### 2. Responsabiliser beaucoup plus fortement les acteurs

- **Conditionner** la délégation de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) finançant la délégation de la compétence « habitat » à **la réalisation effective des programmes intercommunaux pour l'habitat**.
- Prévoir tous les trois ans un **bilan des actions des maires** et des agglomérations en faveur de la mixité dans l'habitat.
- Rendre les maires et les préfets pleinement responsables, à travers les contingents d'attribution et les commissions de peuplement, du **respect du critère de mixité** dans les programmes de logement.
- **Fusionner les organes et procédures de contrôle administratif** du logement social (MIILOS, CDC, DDE, etc.) en un seul organisme compétent pour le contrôle et l'évaluation : réglementation, gestion, politiques d'attribution, politique de mixité urbaine.

### 3. Faire prévaloir la mixité urbaine dans les politiques de relogement dans le cadre des opérations de démolitions/reconstructions

Un refus d'attribution de logement au nom de la mixité devrait être accompagné d'une offre d'un logement de qualité comparable dans un quartier non concerné par la concentration sociale et/ou ethnique.

### 4. Ne plus localiser les migrants primo-arrivants dans des quartiers en renouvellement urbain qui perdent leur diversité sociale

## LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

### 1. Organiser le regroupement des organismes HLM pour mobiliser des ressources pour la construction

L'article L 423 du Code de la construction et de l'habitation prévoit la possibilité de dissoudre les organismes (SA ou offices) qui ont moins de 1 500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années. Il doit être appliqué sans faiblesse.

### 2. Encourager massivement les programmes mixtes qui intègrent 20 à 25 % de logements sociaux dans les opérations immobilières classiques

La construction de logements sociaux doit être largement ouverte aux promoteurs privés.

### 3. Libérer les réserves foncières des communes dans le cadre de la concertation intercommunale pour offrir des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de programmes mixtes de logement

## DÉVELOPPER LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE

Le problème fondamental n'est pas la laideur urbaine ou le caractère « populaire » d'un quartier, mais bien l'immobilité résidentielle sur plusieurs générations. La politique d'« enrichissement » des quartiers (Grands Projets de Ville, Zone Franche Urbaine, etc.) doit se doubler d'une politique de sortie possible : **il faut donner aux gens les moyens de partir autant que l'envie de rester.**

### 1. Engager une politique de mobilité résidentielle au sein des HLM et satisfaire aux demandes de mutation particulièrement dans les quartiers de renouvellement urbain

### 2. Mettre fin aux « baux à vie » dans les HLM pour les ménages dont les revenus ont dépassé les plafonds de ressources pour l'éligibilité à un logement HLM

### 3. Établir une politique de sortie de loyer par le biais de l'allocation personnalisée de logement (APL) en substitution des financements compartimentés qui stigmatisent durablement des zones

Le niveau des loyers dans les nouvelles constructions aggrave le phénomène de concentration des familles nombreuses et/ou modestes dans les ensembles périphériques à bas loyer. C'est pourquoi il faut mettre fin au zonage financier et géographique qui définit les prêts aidés par types de populations pour instaurer un prêt unique assorti d'une véritable aide à la personne quel que soit le lieu d'habitation.

## FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

La question du logement soulève le problème de l'accession à la propriété. Toutes les enquêtes montrent que les Français aspirent à devenir propriétaires. La baisse des taux d'intérêt, la croissance économique, la baisse (encore insuffisante) des droits de mutation ont dopé les flux d'accession ces dernières années. **Mais malgré les mécanismes d'encouragement, les ménages les plus modestes parviennent difficilement à accéder à la propriété en France.** Il faut aussi s'interroger sur la place de l'accession pour les immigrés et les Français d'ascendance immigrée. L'aspiration à la propriété est très forte chez les immigrés et leurs enfants français et participe d'une véritable politique d'intégration intelligente. Pour la plupart d'extraction rurale, ils étaient souvent propriétaires. Aujourd'hui 37,8 % des ménages immigrés sont propriétaires de leur logement (contre 56 % pour les Français), un chiffre en progression mais qui demeure insuffisant. **Une politique d'accession très sociale à la propriété doit devenir une alternative crédible aux HLM à vie.**

### 1. Engager une politique d'accession sociale à la propriété pour les ménages locataires d'un HLM ayant un revenu inférieur ou égal à 2 ou 3 SMIC, ainsi que pour les ménages immigrés et issus de l'immigration

*Des mesures ont été prises dans le cadre du projet de loi sur l'engagement national pour le logement (notamment une décote de 35 % sur le prix de vente d'un HLM à des personnes physiques et l'extension du bénéfice de la TVA à 5,5 % aux opérations d'accession sociale à la propriété hors des quartiers profitant de la convention ANRU). De même, la Loi de Finances pour 2005 prévoit l'extension du dispositif du Prêt à taux zéro (PTZ) qui permet désormais l'acquisition de logement anciens, sans condition de travaux. La somme maximale que les ménages peuvent emprunter à l'aide du nouveau PTZ est augmentée de 12 % en moyenne par rapport à l'ancien dispositif. Les plafonds de ressources sont relevés de 3 % en moyenne en faveur des familles, et les conditions de remboursement sont améliorées.*

## 2. Permettre la dissociation de l'amortissement du foncier et de celui du bâti

Dans des zones tendues, l'efficacité de l'aide à l'accession est neutralisée par le prix très élevé du foncier. Il paraît dès lors inévitable d'ouvrir la possibilité de dissocier l'achat de la maison (bâti) de celui du terrain (foncier), avec deux périodes distinctes de remboursement pour l'accédant.

*La Charte de la « **Maison à 100 000 euros** » signée le 5 décembre 2005 dans le cadre du Plan de cohésion sociale et du Pacte national pour le logement va dans ce sens. Dans certaines communes où le foncier est cher, il est prévu, dans un premier temps de ne faire supporter à l'accédant que les charges de remboursement de sa maison. Une fois l'emprunt de la maison remboursé, il pourra « lever l'opération » c'est à dire acquérir le terrain (au prix convenu lors de l'achat de la maison) et contracter un nouvel emprunt.*

*Un peu plus d'une vingtaine de villes françaises se sont engagées dans ce programme. Cet effort mérite donc d'être poursuivi et encouragé.*

## 3. Développer l'accession sociale sécurisée

Il faut absolument éviter d'appliquer la politique d'accession sociale dans des sites dégradés au risque d'entraîner des charges insupportables pour des accédants déjà peu solvables et d'allonger la liste des copropriétés dégradées. Cette politique doit s'inscrire prioritairement dans les zones de requalification urbaine en cours et dans des immeubles de bonne facture.

## 4. Envisager une décote pour loyers déjà versés

Pour encourager l'accession à la propriété des ménages les plus modestes qui ont dûment versé leurs loyers pendant des années, il serait souhaitable d'inclure, de façon rétroactive, une bonne partie de ces loyers dans le prix d'achat du futur logement afin de transformer en copropriétés certains ensembles HLM.

### Publication de référence

– *Les oubliés de l'égalité des chances – Participation, pluralité, assimilation... ou repli ?*  
janvier 2004



3,6 millions de personnes vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté. La précarité et l'exclusion nous concernent tous, même si tous ne se sentent pas concernés. **Elles nient la dignité humaine en bafouant les droits fondamentaux des citoyens. Elles nuisent à l'entreprise qui peine à se développer dans un environnement dégradé. Plus généralement, elles minent la cohésion sociale.** La mobilisation contre la précarité et l'exclusion relève de responsabilités à la fois personnelle et collective. Les propositions qui suivent montrent tout particulièrement (mais pas seulement !) **ce que peuvent faire les entreprises : ce n'est ni pour les stigmatiser, ni par désespoir des politiques publiques, mais parce que les dizaines de rapports sur la pauvreté produits au cours des années récentes n'ont jamais abordé de front ce sujet.** Or de nombreuses solutions peuvent être mises en œuvre pour leur permettre de se développer économiquement tout en réduisant la précarité en leur sein et dans leur environnement immédiat : humanisme et utilitarisme sont ici parfaitement complémentaires.

## **DONNER TOUTE LEUR CHANCE AUX PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ**

---

### **1. Recruter des personnes « employables » bien que précaires**

- Ouvrir l'emploi aux personnes qui en sont exclues **en privilégiant l'aptitude sur le diplôme**, prenant en compte les compétences reconnues dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience et en généralisant les évaluations en milieu de travail (notamment les simulations organisées par l'ANPE).
- **Recruter en fonction du niveau d'employabilité**, ni plus ni moins : si le collaborateur est surqualifié pour l'emploi proposé, sa qualification diminuera rapidement et sa motivation aussi. Il faut donc garantir une progression ou, tout du moins, éviter toute disqualification.
- Confier le recrutement de certains collaborateurs à un **organisme de médiation**.

### **2. Renforcer l'intégration des collaborateurs en précarité dans l'entreprise et son environnement**

- Créer des **processus d'intégration renforcés** pour les collaborateurs en CDD ou intérim pour faciliter l'apprentissage des codes de l'entreprise et l'acquisition des repères nécessaires pour leur activité et pour renforcer la motivation des collaborateurs.
- Élaborer une **culture d'entreprise** autour de l'intégration professionnelle des collaborateurs en grande précarité, en organisant des échanges avec d'autres entreprises (notamment les entreprises d'insertion) pour « greffer » une culture d'entreprise solidaire.

- Influencer le développement du **logement social** sur son territoire pour améliorer la qualité de vie des salariés, en relayant auprès des élus locaux les besoins qui s'expriment en termes de logements sociaux et en privilégiant les implantations dans les communes qui respectent leurs obligations légales (loi SRU).

### 3. Coacher plus particulièrement le collaborateur en grande précarité

- Missionner un « **référént insertion en entreprise** » au sein du service des RH, chargé de soutenir les tuteurs et parrains accompagnant les collaborateurs en insertion professionnelle.
- Professionnaliser le **tutorat** en entreprise et considérer le temps consacré au tutorat comme un temps travaillé.
- Développer le **parrainage** par des personnes extérieures à l'entreprise : organiser un mécanisme de médiation entre l'entreprise et le parrain afin de recruter, former et évaluer les parrains ; valoriser le parrainage grâce à un crédit d'impôt et mobiliser les séniors désireux de rester actifs et de transmettre leur savoir.

### 4. Augmenter l'employabilité des collaborateurs les plus précaires

- Créer des formations adaptées aux emplois peu qualifiés en mutualisant les moyens de formation entre entreprises d'une même branche ou d'un même bassin d'emploi en partenariat avec des organismes de formation professionnelle.
- **Améliorer le dispositif de validation des acquis de l'expérience** pour encourager les collaborateurs faiblement qualifiés à l'utiliser (fixation d'objectifs par type d'entreprise et par bassin d'emploi, simplification des démarches, rejet des critères trop académiques, validation des acquis para-professionnels – les « savoir-être »).
- **Utiliser** aussi **l'apprentissage** pour lutter contre l'exclusion en adoptant et appliquant la Charte de l'apprentissage.

## CONCILIER FLEXIBILITÉ ET SÉCURITÉ DES PARCOURS PROFESSIONNELS

---

### 1. Ajuster la flexibilité interne aux personnes en situation précaire

- Distinguer ceux qui souhaitent et peuvent assumer une certaine mobilité dans leur emploi (flexibilité interne) et ceux qui cumulent momentanément ou plus durable-

ment trop de fragilités (santé, logement, obligations familiales) pour pouvoir accepter une telle situation ; **pour les seconds, prévoir au cas par cas un mécanisme dérogatoire aux exigences de flexibilité.**

- **Négocier la flexibilité**, qui peut bénéficier aussi bien aux entreprises qu'aux collaborateurs si elle est **contractualisée** et appliquée dans une logique gagnant-gagnant.
- Valoriser et fidéliser les collaborateurs dont le principal atout est la flexibilité après avoir identifié les fonctions qui en requièrent le plus dans l'entreprise.

## 2. S'interdire d'utiliser le CDD

- **Ne plus utiliser le CDD** pour faire face à l'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise.
- Utiliser les services des **entreprises de travail temporaire** encadrant véritablement et durablement leurs collaborateurs.
- **Supprimer par la négociation collective les dérogations au versement de l'indemnité de précarité** permettant d'accélérer l'accès au CDI pour les collaborateurs actuellement en CDD.

## 3. Accroître le recours aux groupements d'employeurs<sup>6</sup>

- Adhérer (notamment les PME) aux groupements d'employeurs qui permettent :
  - aux entreprises de secteurs d'activité différents de mutualiser leurs besoins en main d'œuvre, de fidéliser les collaborateurs et de bénéficier sur des temps partiels de compétences qu'elles ne pourraient pas se payer à temps plein ;
  - aux collaborateurs d'avoir un emploi pérenne à temps plein, de bénéficier de formations et d'être rattachés à une convention collective ;
  - aux bassins d'emplois de maintenir sur place une main-d'œuvre qualifiée et polyvalente.
- **Promouvoir les groupements d'employeurs et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)<sup>7</sup>** comme outils privilégiés de la politique de l'emploi et organiser à cette fin des campagnes d'information à destination notamment des PME et des collectivités territoriales.

<sup>6</sup> Le groupement d'employeurs est une association loi de 1901 que créent les employeurs pour répondre à un besoin de recrutement commun afin de répartir entre eux le temps de travail des collaborateurs. Il est généralement multi-sectoriel.

<sup>7</sup> Le groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification est plus souvent mono-sectoriel ; sa mission centrale est l'organisation de parcours d'insertion et de qualifications professionnelles au profit des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI, etc.).

## DÉVELOPPER LES PARTENARIATS POUR ÊTRE PLUS EFFICACES COLLECTIVEMENT

---

### 1. Organiser le co-développement des entreprises classiques et des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)<sup>8</sup>

- **Commercer** avec les SIAE (privilégier la sous-traitance auprès de ces structures, utiliser leurs services, etc.).
- Développer les **compétences techniques et managériales des SIAE** et transmettre aux entreprises classiques les méthodes d'accompagnement des collaborateurs développées dans les SIAE.
- **Créer des parcours professionnels entre les SIAE et les entreprises classiques** (pour permettre à ces structures de jouer leur rôle de SAS vers l'emploi classique) et notamment ouvrir la possibilité au collaborateur d'une entreprise d'insertion de suspendre son contrat pendant une période d'essai dans une entreprise classique ; réciproquement, inciter et soutenir certains collaborateurs à devenir des entrepreneurs sociaux.
- Participer aux **fonds propres des SIAE** en incitant les collaborateurs à investir l'épargne salariale dans des fonds communs de placement en entreprise (FCPE) finançant des SIAE.

### 2. Mobiliser les réseaux des entreprises contre la précarité et l'exclusion

- Engager toutes les parties prenantes (autorités publiques, syndicats, agences de notation et sociétés de gestion d'actifs, cabinets de consultants, associations de consommateurs, etc.).
- Développer la vocation sociale des chambres consulaires.
- Mobiliser les médias autour de la valorisation des itinéraires et des expériences réussis.

### 3. Adopter une approche contractuelle

- Programmer des partenariats entre l'action sociale et l'entreprise (élaboration de conventions-cadres afin d'organiser leur coopération).

---

<sup>8</sup> Entreprises d'insertion, entreprises d'insertion de travail temporaire, associations intermédiaires, régies de quartier, chantiers d'insertion, etc.

- Signer une charte de l'entrepreneur solidaire autour des engagements mentionnés ci-dessus (recruter des personnes employables bien qu'étant en situation précaire, missionner un référent insertion en entreprise, etc.).
- Élaborer avec les partenaires sociaux des accords collectifs consacrés à la grande précarité et à l'exclusion, aux niveaux européen, national, local et sectoriel.

**Publication de référence**

– *Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise*  
février 2006



# Réinventer l'action publique

Modernisation de l'État.....	91
Revalorisation du Parlement .....	95
Justice.....	99
Hôpital.....	105
Protection sociale .....	109
Immobilier de l'État.....	115
Médias.....	119

**Dans tous les moments charnières de son histoire, à chaque fois qu'il a dû faire face à des difficultés et remonter la pente, notre pays a su pouvoir compter sur son État.** Certes, les réussites et le rayonnement français doivent beaucoup, historiquement, à la vision, à la détermination et au talent d'individus d'exception. Et la prospérité de notre pays est d'abord le résultat de l'action de ses entreprises et de l'engagement quotidien des hommes et des femmes qui leur apportent compétences et savoir-faire. Mais, dans le même temps, les Français ont toujours eu besoin d'un État guide, d'un État fort pour impulser et conduire les réformes structurantes permettant à notre société d'être aux rendez-vous de la modernité.

**Aujourd'hui, alors même que les défis se multiplient, l'État n'apparaît plus en mesure de remplir cette fonction historique ; de cela aussi, les Français sont orphelins.** Englué dans ses pesanteurs et ses archaïsmes, l'État ne joue plus son rôle de stratège, ne dépense pas comme et là où il le devrait, gaspille son énergie dans des réformettes à faible valeur ajoutée et met à mal sa crédibilité par un décalage croissant entre annonces et réalisations.

Alors que toutes les entreprises performantes ont mis la gestion des hommes au cœur de leur projet de développement, l'État, lui, reste soigneusement à l'écart de cette « révolution » managériale. La sanction est nette : à trop négliger ses propres troupes, l'État crée les conditions de son impuissance.

Rien de tout cela n'est irréversible. Ce n'est pas parce que la réforme de l'État se fait attendre depuis plusieurs années qu'il faut la croire impossible. **Certaines choses, d'ailleurs, ont commencé à évoluer. La sphère publique n'est pas immobile** : quiconque s'intéresse au sujet pourrait citer plusieurs tentatives de modernisation encourageantes, voire ambitieuses : réforme budgétaire avec la « LOLF » (loi organique relative aux lois de finances), développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, simplification des procédures, diffusion des chartes qualité, e-administration, etc.

Pour autant, les progrès restent encore trop lents et trop limités. Quelques initiatives judicieuses ne peuvent malheureusement faire oublier que l'administration agit dans un cadre à peine moins désuet qu'il y a vingt ans. Il faut donc aller plus loin, plus vite et plus franchement. La modernisation de la sphère publique doit changer de braquet.

**Au-delà, c'est l'action publique elle-même qui doit être repensée, réinventée.** Il y a urgence à redonner un projet à ces millions de gens qui croient encore en l'État et ont choisi un jour de le servir ; urgence, aussi, à revitaliser nos institutions et à remettre en mouvement nos politiques publiques pour permettre à la nation tout entière, de retrouver un État guide, un État agile, un État efficace.

**Autour de nous, les exemples ne manquent pas de pays qui ont entrepris ces dernières années une réforme de cette envergure.** Les réussites canadienne et suédoise sont aujourd'hui les plus citées ; hier, c'est au Royaume-Uni et aux Pays-Bas que l'on distribuait les bons points. Le *benchmarking*, bien sûr, a ses limites et nous ferions fausse route en prétendant plaquer au cas français les préceptes anglo-saxons ou les recettes scandinaves de la réforme de l'État. Mais ces exemples doivent nous

inspirer. Ils démontrent que, moyennant un effort résolu, cohérent et inscrit dans la durée, **cette réforme est possible et qu'elle peut procurer de nombreux dividendes à la société tout entière, à commencer par les personnels de l'État** eux-mêmes.

Alors que devons-nous changer pour y arriver à notre tour ? Beaucoup – trop ? – a déjà été dit sur la réforme de l'État. D'innombrables rapports, discours, travaux de commissions se sont efforcés d'embrasser le sujet dans sa globalité. Sur le papier, leurs raisonnements sont souvent brillants, mais leur quasi-absence de portée pratique finit par jeter un doute sur la pertinence de la démarche elle-même.

**C'est pourquoi les premières propositions présentées ci-après procèdent d'une approche différente.** Nous n'avons pas recherché l'exhaustivité ni prétendu trouver la solution miracle oubliée par tous. Nous avons plutôt choisi de nous centrer sur une dimension particulièrement essentielle et pourtant trop souvent négligée dans la sphère publique : **la gestion des hommes et des femmes.** Car c'est de là que l'impulsion viendra. Il faut redonner au secteur public un élan, un cadre de travail stimulant et épanouissant, sans quoi rien ne sera possible.

Dans cette démarche, nous nous appuyons sur le croisement des expériences du privé et du public dans la conduite du changement. Bien entendu, nous n'avons pas la naïveté de penser que les méthodes du privé sont intégralement transposables au secteur public. Mais nous avons la conviction que, moyennant certaines adaptations, **l'expérience des entreprises peut constituer pour le secteur public une source d'inspiration utile**, qui est pour l'instant trop peu exploitée.

Mais bien sûr la modernisation de la sphère publique ne se résume pas à la réforme de l'État. Celle-ci en est la condition première, mais pas le point d'aboutissement. C'est pourquoi nous nous attachons à montrer que moderniser la sphère publique, c'est aussi **rééquilibrer les pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en redonnant au Parlement le rôle essentiel qu'il n'aurait jamais dû perdre dans une démocratie** de notre ancienneté et de notre prestige. C'est enfin remettre sur les rails les politiques publiques : l'Institut Montaigne propose dans les pages qui suivent des pistes pour rénover le fonctionnement de notre justice, remettre en selle l'hôpital, viabiliser le financement de notre protection sociale, etc. Autant de réformes dont l'impérieuse nécessité n'est malheureusement plus à démontrer.



## MODERNISATION DE L'ÉTAT

---

**Nous, les Français, adorons notre État ; nous lui sommes viscéralement attachés.** Mais, aujourd'hui, son action et ses résultats peinent à légitimer cette préférence collective. La nécessité d'une modernisation de la sphère publique est admise par tous mais tarde à se concrétiser dans les faits. Au service de cette ambition, l'Institut Montaigne a retenu un objectif prioritaire : **celui d'une meilleure gestion des hommes et des femmes qui servent l'État et sans lesquels – on l'oublie trop souvent – aucune action réformatrice n'est possible.** Il formule à cette fin un ensemble de recommandations qui s'inspirent des comportements et des méthodes qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé : avoir une vision claire de ce que l'on veut, s'y tenir avec obstination et s'appuyer pour cela sur des personnels à qui l'on donne les moyens d'assumer avec fierté leurs responsabilités, voilà des règles classiques dont le secteur public, moyennant certaines adaptations, n'a aucune raison d'être privé plus longtemps !

### **DONNER AU SECTEUR PUBLIC DES LEVIERS NOUVEAUX POUR CONDUIRE LE CHANGEMENT**

---

**Sans instruments de mesure ou indicateurs, sans équipes dédiées, l'État ne parviendra pas à évoluer, c'est pourquoi il faut :**

- **Renforcer les équipes chargées de la conduite du changement en exigeant que chaque unité (taille à définir au cas par cas, de façon pragmatique) se dote d'une équipe de modernisation avec des personnels formés spécialement pour cette mission.**
- **Instituer une véritable fonction « recherche et développement » dans l'administration, pour développer la capacité des services publics à se projeter dans l'avenir et à rechercher en permanence une plus grande efficacité.**
- **Commencer à mettre au point (ou poursuivre la mise au point) dans chaque unité des indicateurs de performances, même imparfaits, et en afficher régulièrement la mesure.**
- **Concevoir des dispositifs innovants associant le client à la mesure et au contrôle de la performance, par exemple en créant des instances *ad hoc* chargées d'organiser des enquêtes de satisfaction et d'en restituer publiquement les résultats.**

## METTRE EN PLACE UNE VRAIE FONCTION RH DANS LE SECTEUR PUBLIC

### 1. Créer ou développer, dans toutes les administrations et services publics, la fonction DRH avec des spécialistes, des méthodes et des moyens

*Dans sa communication en Conseil des ministres le 8 novembre 2006, le ministre de la Fonction publique a annoncé la mise en place, dans tous les ministères, de « conférences de gestion de ressources humaines permettant de disposer d'une vision d'ensemble de la gestion des ressources humaines dans l'administration et de bâtir une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ». Cette mesure va dans le bon sens. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin et de passer de la théorie à la pratique.*

### 2. Mieux recruter

- Donner, dans tous les concours et procédures de recrutement, **un poids minimum de 30 % aux qualités humaines, à la créativité et à l'aptitude au changement des candidats.**
- Développer à court terme les contrats de droit privé pour **introduire dans le secteur public plus de variété et attirer des personnalités** ayant eu une expérience réussie dans l'entreprise privée.
- Réciproquement, aider les fonctionnaires acceptant de prendre les risques de l'entreprise sous la forme de **primes de départ** après une certaine durée de service plutôt qu'avec des mises en disponibilité (parachute) de plus d'un an.
- **Définir pour une période de 5 ans les profils** (âge, formation, expérience, etc.) **impératifs** des nouveaux embauchés et satisfaire tout autre besoin par des mutations internes.

### 3. Mieux former

Établir, avec des professionnels, un plan à 5 ans d'accroissement des moyens consacrés à la formation à la fois initiale et permanente de tous les agents de la fonction publique.

*Dans la communication précitée, le ministre de la Fonction publique a annoncé la « refonte de la formation professionnelle, l'introduction du droit individuel à la formation et le développement de la validation des acquis de l'expérience » afin de faciliter la formation des fonctionnaires.*

## 4. Mieux organiser le déroulement des carrières

- Mettre en place dans un délai de 5 ans et dans la transparence un **véritable entretien annuel** réalisé dans la totalité de la fonction publique.
- **Assouplir le plafonnement actuel des carrières** et des rémunérations dans certains corps.
- Mettre en place en 5 ans, pour les cadres A, un **système de rémunération partiellement fonction des résultats**.
- Mettre en place, partout en 2 ans, **des opérations permettant de valoriser les performances des équipes**. Laisser à chaque unité opérationnelle la responsabilité de choisir la méthode en concertation avec les représentants du personnel.

## MIEUX DIALOGUER ET MIEUX COMMUNIQUER

### 1. Mieux dialoguer avec les syndicats

Créer, sur le modèle des comités d'entreprise du secteur privé, de véritables instances de concertation/information avec les syndicats (ou, le cas échéant, faire évoluer les structures existantes ayant une fonction analogue).

### 2. Faire connaître et diffuser les bonnes pratiques qui se développent dans le secteur public

- Utiliser les services de professionnels exclusivement affectés à cette mission et en organisant tous les ans **des forums et des tables rondes** au cours desquelles les expériences les plus intéressantes (échecs ou réussites) seraient exposées et commentées.
- Créer « **une journée nationale du service public** » : chaque année, un prix d'excellence serait décerné aux services ou aux agents les plus créatifs, et à ceux qui offrent un meilleur service sans dépenser plus.

### 3. Développer une communication nationale (éventuellement amorcée par une campagne à la télévision) mettant en valeur le fait que les services publics changent, que leurs agents en tirent une plus grande satisfaction personnelle et que les Français dans leur ensemble en bénéficient

#### Publication de référence

– 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique  
novembre 2005



# REVALORISATION DU PARLEMENT

---

**Le déséquilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif affaiblit sérieusement le fonctionnement de nos institutions et la vitalité de notre démocratie.** Certes le Parlement vote encore les lois. Mais, en pratique, c'est le Gouvernement qui est maître du jeu : le Parlement, lui, exécute ou plutôt enregistre. Contrôle-t-il encore l'exécutif ? En tout cas pas en matière de dépenses ni d'évaluation des résultats, deux domaines qui constituent pourtant le cœur historique de sa mission. Autre problème, non moins préoccupant : nos assemblées dites « représentatives » souffrent en réalité d'un grave manque de représentativité. Disons-le clairement : la femme de moins de 50 ans, issue de l'immigration et travaillant dans le secteur privé n'a statistiquement aucune chance de siéger au Parlement !

Alors faut-il changer les institutions ? Avant de passer aux thérapies de choc, un bon médecin envisage les médecines douces : à des expériences de mécano institutionnel aux résultats pour le moins hypothétiques, l'Institut Montaigne préfère ici des mesures simples mais énergiques, pleines de bon sens et pourtant encore jamais osées. Avec un objectif clair : **restaurer l'efficacité et la représentativité du Parlement.**

## RENFORCER L'EFFICACITÉ DU PARLEMENT

---

### 1. Mettre enfin un terme au cumul des mandats, désolante exception française<sup>9</sup>

C'est l'absolue priorité. Cette réforme permettrait de rendre les parlementaires à nouveau disponibles pour leur mission, de les ramener à leur responsabilité propre d'élu de la nation et non d'une circonscription et d'éviter les dérives clientélistes tout en rendant possible le renouvellement de la classe politique dont notre pays a besoin. **« Un homme, un mandat »** : ce principe doit être appliqué sans exception pour les députés ; pour les sénateurs, l'urgence est d'interdire le cumul avec plus d'un mandat local<sup>10</sup>.

### 2. Mettre en place – et faire appliquer fermement – un système de pénalités financières, comme en Allemagne et au Parlement européen, pour lutter contre l'absentéisme des parlementaires qui est moralement choquant et politiquement suicidaire (car l'exécutif, lui, est bien présent)

---

<sup>9</sup> Ailleurs en Europe, le cumul est soit interdit juridiquement, soit découragé financièrement (Espagne, Italie) soit tout simplement inexistant en pratique (Royaume-Uni, Allemagne).

<sup>10</sup> Cette exception à la règle de l'interdiction totale du cumul dans ce cas n'est ni choquante ni gênante : il est normal que les sénateurs, représentant les collectivités territoriales, puissent être également des élus de celles-ci.

### 3. Rationaliser et accélérer la procédure législative actuelle, inutilement chronophage

- Permettre l'adoption de textes techniques, et sans grand enjeu politique, directement par **les commissions** (ce système dit des « petites lois » a fait ses preuves en Italie).
- Faire en sorte que, dans les autres cas, les **textes adoptés en commission soient ceux qui servent directement de base à la discussion** en séance publique.
- **Donner aux présidents des deux assemblées** (et non au seul Gouvernement) **le pouvoir de convoquer les commissions mixtes paritaires** chargées de trancher les désaccords entre les deux assemblées sur les textes de loi, si besoin est après une seule lecture dans chaque chambre.

### 4. Organiser un chaînage normatif vertueux entre les partenaires sociaux, le Gouvernement et le Parlement

Donner au Gouvernement une **habilitation permanente pour transformer en ordonnance tout accord conclu entre les partenaires sociaux** et prévoir l'intervention d'une ratification parlementaire dans un délai maximum de 18 mois.

### 5. Donner les moyens au Parlement de contrôler efficacement le bon emploi des fonds publics

Un choix est possible entre deux options :

- **Renforcer les liens entre le Parlement et la Cour des comptes** en mettant à la disposition du Parlement l'ensemble des constatations définitives de la Cour, dans le respect de l'indépendance de celle-ci.
- **Créer un poste de Contrôleur général des finances publiques**, indépendant de l'exécutif mais rattaché au Parlement, dont les missions principales seraient d'évaluer l'efficacité de l'action de l'administration et la performance de la dépense publique. Une grande partie des effectifs de la Cour des comptes lui seraient rattachés et la Cour serait recentrée sur sa mission juridictionnelle (disjointe de l'audit). Les pouvoirs de ce Contrôleur général des finances publiques :
  - **avant la phase de contrôle, un pouvoir d'auto-saisine** : en vue de renforcer le contrôle du Parlement sur les finances publiques, le premier mode de saisine du Contrôleur général serait la saisine parlementaire, par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Néanmoins, suivant l'exemple d'autres pays, le Contrôleur général aurait également la possibilité de s'auto-saisir ;
  - **pendant la phase de contrôle, un pouvoir de coercition** : sur la suggestion du Contrôleur général, le ministre de tutelle de l'administration concernée pourrait être tenu de s'expliquer devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale (s'agissant des finances de l'État) ou du Sénat (au cas des finances locales) ;

- **après la phase de contrôle, un pouvoir de proposition de réduction budgétaire :** sur la suggestion du Contrôleur général, le Parlement pourrait être amené à inscrire au projet de loi de Finances de l'année suivante une réduction du budget alloué à une administration correspondant au montant qui pourrait être économisé si ses recommandations étaient prises en compte. Qu'une administration se soit montrée coopérative ou récalcitrante, ce mécanisme devrait être systématiquement appliqué dès que se présente une opportunité de réduction de la dépense publique.

## 6. Renforcer les outils de contrôle dont dispose le Parlement

- Ouvrir **les commissions d'enquête** à l'opposition et renforcer leurs prérogatives.
- Prévoir **l'évaluation systématique** des résultats et des coûts des lois votées avec un calendrier précis.

## AMÉLIORER LA REPRÉSENTATIVITÉ DU PARLEMENT

C'est en favorisant leur ouverture au secteur privé qu'on permettra aux assemblées de mieux refléter la diversité de notre pays, car parmi les élus issus du privé, beaucoup sont des femmes, des jeunes et des Français issus de l'immigration.

### 1. Étendre au-delà du premier mandat la garantie de réintégration professionnelle

Depuis une loi de 1978, le salarié qui devient parlementaire bénéficie d'une garantie de réintégration professionnelle, mais seulement au terme du premier mandat (contrairement aux élus fonctionnaires). En cas de renouvellement du mandat, l'ancien parlementaire bénéficie seulement d'une priorité d'embauche (valable seulement un an).

### 2. Intégrer de droit les parlementaires battus ou ne souhaitant pas renouveler leur mandat à un corps d'expertise ou d'inspection de la fonction publique

Cette mesure vaudrait pour les parlementaires ne désirant pas reprendre une activité dans le secteur privé ou ne le pouvant pas (ex. : difficultés des petites entreprises à garantir leur réintégration après plusieurs années d'absence dans un contexte très évolutif). Elle aurait une faible incidence sur les finances publiques (pas plus d'une vingtaine d'anciens parlementaires à la fin de la législature serait concernée) mais permettrait de favoriser l'engagement politique des non-fonctionnaires et enrichirait la fonction publique d'un vivier de personnes expérimentées et ouvertes sur la société.

**3. Étendre aux élus venus du secteur privé la possibilité de laisser courir les droits à pension de retraite durant toute la durée de leur mandat**

**Publications de référence :**

- *Comment améliorer le travail parlementaire*  
octobre 2002
- *Un Contrôleur général pour les Finances publiques*  
février 2005
- *Député : un job à temps plein*  
décembre 2006

# JUSTICE

---

Le fonctionnement de notre justice est très complexe. La faute sans doute à l'Histoire, dont l'architecture actuelle de la justice française est le produit. Il n'en reste pas moins qu'elle **présente aujourd'hui de nombreux archaïsmes et des inadaptations criantes aux besoins d'une société moderne.**

Parce que la société change et que, partout, les entreprises et mêmes les administrations évoluent, l'image d'une justice immobile, figée dans le marbre de ses palais et de ses dogmes, n'est plus seulement incompréhensible : compte tenu de ses dysfonctionnements récurrents dont les scandales judiciaires récents nous ont donné de nouveaux exemples, elle est devenue intolérable.

Voilà pourquoi l'Institut Montaigne défend l'idée qu'une vraie réforme de la justice, trop souvent repoussée, est possible et même indispensable. **Simplifier l'organisation de la justice pour la rendre plus accessible, améliorer son fonctionnement quotidien, accélérer les procédures, moderniser les méthodes, le recrutement et la formation des magistrats : voilà des réformes qui contribueront à réduire la fracture entre les Français et leur justice.**

## RENDRE LA JUSTICE PLUS ACCESSIBLE

---

### 1. Simplifier les structures

- **Supprimer les juridictions administratives** : la proposition de réunification des juridictions administratives et judiciaires favoriserait la lisibilité du système judiciaire français.
- **Unifier les nombreuses juridictions existantes** :
  - mettre en place un ou deux tribunaux de pleine compétence par département : chaque tribunal aura une chambre administrative, une chambre civile, correctionnelle, sociale, etc. ;
  - développer l'échevinage pour permettre au citoyen de participer à l'œuvre de justice : conjuguer la compétence technique et l'éthique du juge professionnel avec la connaissance pratique des problèmes du citoyen (cf. *les prud'hommes*).

### 2. Simplifier et accélérer les procédures

La simplification des structures doit entraîner l'unification des procédures avec à la clé un alignement des délais de procédure sur les plus courts.

### 3. Simplifier les flux contentieux

- **Transférer les contentieux de masse** (*par ex. : contentieux de la sécurité sociale ou infractions routières*) à des organismes distincts des juridictions étatiques, sous le contrôle du juge, l'institution judiciaire restant en dernier ressort celle qui dit le droit pour tous.
- **Limiter la présence de magistrats aux seules commissions administratives dont les activités mettent en cause les libertés publiques** ou relèvent par nature de la sphère judiciaire.
- **Déjudiciariser des procédures confiées au juge** (envoi en possession des successions, changement de régimes matrimoniaux) **en étendant la compétence des notaires.**
- **Promouvoir les modes alternatifs de règlement des conflits** par le recours à la conciliation et à la médiation.

## MANAGER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

---

### 1. Nommer les chefs de juridiction et responsables de services pour une durée limitée et leur assigner des objectifs chiffrés relatifs à l'amélioration du fonctionnement de leur service

### 2. Instaurer une autonomie budgétaire des juridictions, avec un contrôle annuel *a posteriori*

Un objectif de déconcentration de la gestion du budget doit être assigné. **Serait désormais compétent en la matière le chef de juridiction**, sous le contrôle d'une structure régionalisée inspirée des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH), avec un grand souci de responsabilisation et de contrôle de l'efficacité.

### 3. Mettre en place un mécanisme d'évaluation des magistrats en fonction de leurs résultats qualitatifs et quantitatifs

### 4. Gérer les experts judiciaires

Le système français s'accommoderait bien d'un renforcement, dans chaque juridiction, du rôle du juge chargé du contrôle des expertises, notamment afin de faire respecter les délais impartis à l'expert. Il conviendrait également d'éviter la dérive de la

professionnalisation de l'expertise : les experts judiciaires ne devraient-ils pas plutôt être des professionnels actifs et dont la compétence serait reconnue et incontestée dans leurs domaines respectifs ? L'expertise judiciaire ne devrait-elle pas être le couronnement d'une carrière plutôt qu'une carrière en soi ?

## 5. Gérer les officiers de police judiciaire

Les juges d'instruction devraient pouvoir désigner les officiers de police judiciaire auxquels ils souhaitent confier l'exécution d'une commission rogatoire : le choix d'un service de police ou de gendarmerie n'est pas suffisant. La technicité des matières concernées peut amener un juge à souhaiter s'attacher la compétence spécifique de tel ou tel officier de police.

## 6. Soumettre les juridictions à l'appréciation des justiciables, c'est-à-dire les évaluer à partir des attentes des usagers (associations de consommateurs, élus locaux, avocats) et ne pas se limiter à celle de la hiérarchie ou des syndicats

# RESPONSABILISER LES JUGES

La revendication d'une responsabilité personnelle du juge accompagne logiquement la montée en puissance de l'autorité judiciaire comme régulateur dans les domaines les plus divers de l'activité humaine, sociale, économique, publique et éthique. La pratique disciplinaire de la magistrature a connu des évolutions importantes, mais la situation nécessite encore la poursuite de l'effort réformateur.

## 1. Repenser l'inamovibilité

La nomination à un poste pour un délai déterminé est une solution préférable et plus facile à mettre en œuvre que celle – radicale – de la suppression pure et simple de l'inamovibilité.

## 2. Réformer la composition du Conseil supérieur de la magistrature

L'origine disciplinaire et de gestion des carrières des magistrats doit être moins dépendante du corps judiciaire. Il faut rompre avec le corporatisme. Le recrutement du Conseil supérieur de la magistrature doit être assis sur l'élection.

### **3. Organiser une procédure de traitement des réclamations des justiciables en créant une « chambre des requêtes » au sein du Conseil supérieur de la magistrature pour recueillir et examiner toutes les réclamations sur le comportement professionnel d'un magistrat**

*Le projet de loi organique n° 3391 relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats prévoyait une saisine du Médiateur de la République par les justiciables. Ce dispositif a cependant été sanctionné par le Conseil constitutionnel (décision du 1<sup>er</sup> mars 2007).*

### **4. Sanctionner disciplinairement les magistrats contre-performants ou qui commettent des fautes professionnelles, qu'elles soient ou non détachables du service judiciaire**

Toutes les fautes professionnelles des magistrats doivent pouvoir être appréciées sans restriction. Il convient en particulier que les dossiers de condamnation de l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice soient appréhendés en matière disciplinaire.

*Le projet de loi organique précité prévoyait qu'un magistrat puisse être sanctionné en cas de « violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle du droit des parties ». Cette disposition a également été sanctionnée par le Conseil constitutionnel (décision du 1<sup>er</sup> mars 2007).*

## **MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE**

Les attentes qui pèsent sur les magistrats sont lourdes : ils doivent satisfaire en permanence un double impératif d'excellence technique et de qualité humaine. Le sujet de leur formation revêt, dès lors, une importance particulière.

### **1. Concernant le recrutement**

- **Repousser l'âge maximal d'entrée à l'École nationale de la magistrature (ENM) de 27 à 40 ans avec :**
  - soit un âge minimal de 30 ans et l'exercice préalable d'une profession pendant trois à six ans ;
  - soit le recrutement actuel avec un allongement de la scolarité à quatre ans.

- **Apprécier à travers le concours de l'ENM le professionnalisme des candidats à la magistrature d'un point de vue théorique mais également pratique** (évaluer leur aptitude à juger).
- **Ouvrir plus largement et rendre plus attractif le recrutement parallèle** : le recrutement parallèle que l'on peut affilier à une cooptation de professionnels de la vie civile reste marginal puisqu'il représente à peine 10 % des effectifs des magistrats. Il aurait dû être une voie privilégiée de l'ouverture du corps judiciaire au monde extérieur.

*La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats prévoit de mieux prendre en compte l'aptitude à juger les auditeurs de justice en faisant figurer les avis du jury sur ce point au dossier du magistrat. Elle prévoit en outre d'élargir les voies parallèles de recrutement.*

## 2. Concernant la formation

- **Faire dispenser les enseignements à l'ENM par les meilleurs magistrats et par des intervenants extérieurs non magistrats** et ouvrir les enseignements sur les réalités économiques et sociales.
- **Augmenter la durée des stages extérieurs**, en dehors de l'administration notamment.
- **Assurer une formation continue dans le cadre d'un Institut des hautes études juridiques et judiciaires** réformé où se rencontreraient magistrats et professionnels de la vie civile.

## MIEUX GARANTIR LE RESPECT DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

### 1. Réduire les risques d'instrumentalisation de la justice

**Renforcer l'application de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile** qui assure le paiement, par la partie qui succombe, des frais réels supportés par la partie qui triomphe et augmenter le montant des dépens pour que le prix de la justice se rapproche de son coût réel.

## **2. Enrayer la dérive médiatique en appliquant réellement l'arsenal juridique existant**

La dérive médiatique de la justice s'est aggravée ces dernières années. Nul besoin de réformes ou de textes nouveaux. L'arsenal juridique existe. Ainsi, par exemple, est **sanctionnée par la loi la violation du secret de l'instruction** par la presse. Malheureusement, cet arsenal est tombé en désuétude du fait d'une justice qui, peu efficace, souvent instrumentalisée, et parfois découragée, a souvent abdicqué devant les pressions médiatiques.

### **Publication de référence**

– *Pour la Justice*  
septembre 2004

**L'hôpital ne sait plus où il est, ni où il va, alors que tout change autour de lui, y compris les modalités d'hospitalisation.** Un système rigide, figé par les réglementations, souvent incapable de s'adapter conduit à une démotivation des acteurs, à une impossible gestion des ressources humaines et à une gouvernance inexistante, avec aujourd'hui l'émergence çà et là de carences dans la prise en charge des populations.

Les soignants, médecins, infirmières, sont les principaux acteurs de l'activité de soins mais ils ont très peu de pouvoir en ce qui concerne l'organisation de l'hôpital. Ils vivent mal, dans leur relation au quotidien avec les malades, les conséquences de sa mauvaise organisation et n'ont pas les solutions ni les leviers pour l'améliorer.

**Cette dégradation, si elle n'est pas rapidement corrigée, conduira à la remise en cause de fait du principe de solidarité nationale** sur lequel repose pourtant notre système d'assurance maladie, une fraction de la population cherchant à s'assurer indépendamment afin de bénéficier de soins hospitaliers de qualité.

C'est pourquoi, sur la base de ce diagnostic, l'Institut Montaigne préconise des mesures opératoires pour redonner un nouveau projet professionnel à un hôpital réinventé et à tous ceux qui le font vivre.

## RÉINVENTER L'HÔPITAL : SUPPRIMER LES BLOCAGES ET LUI DONNER LES MOYENS DE S'ADAPTER

---

### 1. Rendre visible le secteur privé à but non lucratif (PNL) et donner la possibilité aux établissements publics de santé qui le souhaitent de devenir des établissements PNL

Donner aux acteurs de l'hôpital public une véritable responsabilité dans sa gestion, tout en le dégageant de l'excès de règles qui l'asphyxient est un axe privilégié de sa réorganisation. Au service de cette ambition, permettre à l'hôpital public de se transformer en hôpital privé à but non lucratif tout en laissant aux personnels qui le souhaitent la possibilité de conserver leur statut public est une proposition simple, efficace et novatrice.

- Officialiser l'existence du secteur des hôpitaux privés à but non lucratif : identifier les hôpitaux et cliniques concernés et mettre en place un suivi statistique (par le ministère chargé de la santé) de ces établissements dont les performances sont remarquables mais qui ne sont pas à ce jour identifiés comme une catégorie à part.

*NB : Les principales qualités du modèle des hôpitaux à but non lucratif (HPNL) sont la liberté d'organisation et l'autonomie :*

*– en matière budgétaire, ils ne sont pas soumis à la règle de séparation entre ordonnateur et comptable ;*

- *en matière financière, ils peuvent mener une politique de gestion active ;*
  - *en matière de ressources humaines, ils peuvent employer des personnels sous contrat de droit privé y compris des médecins qui sont alors salariés dans le cadre d'une convention collective de branche ;*
  - *en matière de gouvernance, le Conseil d'administration n'est pas présidé de droit par un maire, ce qui peut permettre d'atténuer le poids du politique dans la prise de décision, notamment lors de restructurations.*
- **Rapprocher les conditions de management des personnels de même que les conditions de gestion entre les HPNL et les hôpitaux publics :**
    - soumettre tous les établissements aux mêmes règles de subvention, d'exploitation et d'investissement ;
    - faciliter la reprise des activités d'un établissement par un autre sur le seul critère de la qualité du nouveau projet ;
    - systématiser les conventions entre établissements PNL et CHU en matière d'enseignement et de formation.
  - **Promouvoir de nouvelles formes d'organisation et permettre aux établissements publics qui le souhaitent de devenir des établissements PNL.** Obliger, par ailleurs, un établissement public en situation d'échec financier ou de restructuration à changer de statut et à devenir un établissement PNL.

Ces propositions n'ont rien d'iconoclaste : de nombreux établissements de soins qui très souvent dans l'opinion sont assimilés à des établissements publics sont en réalité des HPNL. Citons par exemple, en région parisienne, la fondation Rothschild, l'hôpital Foch, l'institut mutualiste Montsouris, mais aussi la clinique Beau Soleil à Montpellier et l'hôpital Saint-Joseph à Marseille.

## 2. Promouvoir un modèle d'hôpitaux ouverts et polymorphes avec des organisations diversifiées

Une véritable articulation entre la pratique de ville et l'hôpital est indispensable au succès de la réforme : il faut décharger l'hôpital de missions comme les urgences non vitales ou la prise en charge des cas sociaux qu'il assure mal, à des prix prohibitifs et qui l'encombrent.

- **Amplifier l'ouverture de l'hôpital vers la ville :**
  - externaliser toutes les activités hospitalières pouvant être aussi bien assurées et à moindre coût en ville ;
  - mettre en place des centres de diagnostics et de traitements ambulatoires, organisés en réseau avec la médecine de ville, en élaborant une charte avec les médecins libéraux et des conventions avec l'assurance maladie ;
  - ouvrir l'hôpital aux professionnels de santé libéraux avec le maximum de souplesse pour palier la pénurie de médecins hospitaliers et développer toutes les formes alternatives à l'hospitalisation traditionnelle (maisons médicales d'urgence).

- **Redéfinir les missions des CHU :**

- envisager l'évolution vers des universités de santé, disposant d'une taille critique suffisante pour être compétitives et attractives au niveau européen et international ;
- faire de l'hôpital le fer de lance de la recherche clinique et contribuer à l'innovation en santé, indispensable à la préservation d'une force industrielle dans ce secteur de forte croissance ;
- faire en sorte que la valence universitaire résulte d'une décision contractuelle de la faculté de médecine ou de l'université de santé. Elle ne concernerait plus un hôpital dans sa globalité, mais seulement une équipe, un service ou un département. Cette décision se concrétiserait par une convention d'une durée de 5 ans par exemple, renouvelable entre l'université de santé et les services ou départements concernés.

### 3. Garantir un financement des hôpitaux transparent

Dédoubler le budget de chaque établissement avec :

- **un budget de service public** couvrant les urgences, la formation, la prévention, la permanence de soins, et certaines contraintes liées à l'aménagement du territoire (*budget alloué par l'Agence régionale de l'hospitalisation et financé sur le budget de l'État*) ;
- **un budget de soins relevant des acheteurs de soins.** Quel que soit l'établissement, le financement des soins serait établi sur la base de coûts par activité pertinente, spécifique à chaque établissement. Il appartiendrait à chacun d'entre eux d'optimiser pour les « payeurs » le rapport qualité/prix dans le respect du principe d'égalité. Un établissement dynamique, contrairement à ce que l'on voit aujourd'hui, serait donc mieux rémunéré que celui qui n'accueille que peu de patients ; un hôpital peu attractif serait, à l'inverse, amené à se reconvertir ou à fermer.

### 4. Réunir les conditions d'une gouvernance de proximité

- **Mettre en place un conseil d'administration stratégique restreint**, émanant de la société civile, présidé par une personnalité indiscutable et indépendante. La procédure de désignation des membres du conseil relèverait de l'établissement. Il arrêterait les grandes orientations, approuverait le budget, nommerait le directeur et fixerait sa rémunération (*le fait que le président soit actuellement le maire de la municipalité est un facteur de blocage important*).
- Confier la responsabilité de la marche de l'établissement à un **comité exécutif** dirigé par le directeur.
- Prévoir que les établissements qui le souhaitent puissent se doter d'une **direction médicale**, qui fait aujourd'hui défaut aux établissements.

## 5. Réaffirmer les prérogatives des ARH

Les ARH doivent devenir le véritable bras séculier de l'État, pour permettre à celui-ci d'assumer pleinement sa mission régaliennne dans un contexte où les hôpitaux, et plus généralement les établissements de soins bénéficieraient d'une large autonomie. Les ARH veilleraient en particulier à ce que l'offre de soins hospitaliers, tant publique que privée, garantisse l'égalité d'accès des habitants de chaque région à une large gamme de soins.

## 6. Promouvoir la constitution d'associations d'usagers plus puissantes pour replacer les malades au cœur du système

Les patients sont peu représentés dans le système de santé. Cet état de fait aboutit à des situations critiques où les patients, même rassemblés en associations, sont livrés à eux-mêmes, cherchent à s'informer sans toujours arriver à comprendre ou à obtenir des réponses. C'est pourquoi il est important de :

- promouvoir la constitution d'associations d'usagers plus puissantes, mieux informées, mieux respectées et mieux formées aux méandres administratifs de l'organisation des soins ;
- les intégrer au système sans leur confier un rôle de décision.

## 7. Garantir une évaluation de qualité, allant au-delà de la simple accréditation *a priori*

- **Mettre au point des procédures d'évaluation *a posteriori*** : ces évaluations doivent devenir un instrument de gestion pour veiller à la qualité des soins et réduire les erreurs médicales. Elles seraient commandées par les ARH, les acheteurs de soins, le conseil d'administration des établissements, les assureurs ou les associations de patients.
- Mettre en place :
  - **des systèmes d'information** à même de suivre ou de reconstituer la trajectoire d'un patient au sein du système de soins ;
  - **un dossier médical électronique** retraçant les épisodes de soins, ainsi que les éléments médicaux propres au patient.

*La loi du 13 août 2004 prévoit la mise en place du dossier médical personnel. Initialement prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il tarde cependant à être mis en place.*

- Demander aux établissements d'afficher, au niveau de leurs services et départements, les labels dont ils bénéficient.

### Publications de référence

- *L'hôpital réinventé*  
janvier 2004
- *Hôpital : le modèle invisible* – Denise Silber  
juin 2005

**Le financement de notre protection sociale est à bout de souffle** : les prélèvements obligatoires sans contrepartie ont atteint des sommets qui pénalisent l'activité économique et la complexité du système est devenue redoutable. Bricoler une fois de plus ce moteur obsolète ne règlera rien. L'ère du rationnement approche – à moins que l'on ne se décide à construire un système moderne, adapté à ce qu'est devenue la protection sociale : **une production de services**, qui relèvent un peu de la redistribution, et beaucoup de l'assurance et de la finance. Chacun à leur manière, de nombreux pays, anglo-saxons ou scandinaves, l'ont compris : l'assuré social est un client. Au tour de la France de faire sa révolution culturelle en la matière.

L'Institut Montaigne propose ici une nouvelle vision de la protection sociale, qui bouscule nos modes de pensée mais qui est la condition **pour que le système de demain réponde aux objectifs de solidarité, de qualité et d'efficacité attendus par la population.**

## DÉFINIR UNE COUVERTURE SANTÉ SOLIDAIRE

---

L'Institut Montaigne partage le constat du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie selon lequel « *le système de financement ne peut s'épuiser à vouloir couvrir sans tri tout ce que les industries et professions de santé peuvent offrir* ». Mais il propose de voir les choses différemment en dissociant la « couverture » du risque santé de la « gestion » de ce risque.

### 1. Délimiter le champ de la couverture santé solidaire

La couverture santé solidaire devait couvrir les soins et les services de santé pris en charge intégralement au titre de la solidarité (et notamment de la dépendance) décidée par la collectivité nationale. La couverture de ces biens et services serait à la fois fonction de la pathologie, du prescripteur et de l'assuré. À ce titre, ne relèveraient pas de la solidarité :

- les **indemnités journalières**, qui seraient prises en charge au titre de l'assurance chômage ;
- certains **accidents de la circulation** et pratiques sportives relevant de l'assurance individuelle.

### 2. Faire le choix de la protocolisation

Nous proposons de lier la prise en charge à l'observation de protocoles thérapeutiques qui décrivent avec précision l'ensemble des soins nécessaires au traitement d'une pathologie ou d'une situation médicale quels qu'ils soient. Ces **protocoles de soins**, validés par des experts, sont conformes aux données actuelles de la science et périodiquement réévalués. Un même acte pourrait ainsi relever ou non de la couverture santé solidaire, selon le protocole duquel il relève, avec toutes les souplesses et dérogations que commande le bon fonctionnement du système.

### 3. Assurer le « Continuum santé »

- Inscrire la fourniture des biens et services non inclus dans la couverture santé solidaire en raison de leur nature, de la manière dont ils sont dispensés ou de leur niveau de priorité, dans le cadre de l'« **assurance supplémentaire** » souscrite à titre individuel ou collectif et assortie d'une aide personnalisée pour les bas revenus. Celle-ci couvrirait dès le premier euro tous les risques situés hors du champ de la couverture santé solidaire. Cette réforme amènerait les institutions d'assurances complémentaires à faire une révolution culturelle pour passer de la situation confortable d'assureur complémentaire à celle d'assureur au plein sens du terme du risque maladie supplémentaire.
- **Supprimer le ticket modérateur** : exprimé en pourcentage de la dépense initiale, ce ticket ne modère rien et engendre, à travers le co-paiement avec les assurances complémentaires, une « co-irresponsabilité » qui complique la mise en œuvre de procédures de gestion du risque. Il pèse plus lourdement sur les plus démunis.
- **Couvrir les accidents du travail** (*actuellement financés par l'assurance maladie mais qui ne relèveraient pas de la couverture santé solidaire*) dans le cadre d'une assurance de l'entreprise. Ils devraient, comme par le passé, relever d'une branche spécifique gérée par les partenaires sociaux.
- Financer **les prestations en espèces des salariés** (*indemnités journalières*) versées en cas d'arrêt de travail non plus au titre de la solidarité nationale mais dans le cadre d'une politique de revenu qui pourrait être prise en charge par l'assurance chômage.

À l'inverse, des soins non pris en charge aujourd'hui par l'assurance maladie pourraient l'être dans le cadre de la couverture santé solidaire. La **dépendance** par exemple relèverait de ce nouveau cadre. La partie purement sociale, sous forme de services d'aides à domicile notamment, doit cependant relever de dispositifs financés et gérés au niveau local.

## RECOURIR À UN FINANCEMENT UNIVERSEL CLAIR ET LISIBLE

L'Institut Montaigne préconise, pour financer la couverture santé solidaire, un véritable financement universel exprimant la solidarité de l'ensemble des résidents français.

**La suppression des cotisations patronales**, remplacées par des cotisations salariales susceptibles de se transformer ensuite en primes d'assurance, constitue le changement stratégique central à mettre en œuvre. Mais une vraie remise à plat du financement de la protection sociale suppose aussi que l'on bascule les retraites dans **un système à cotisations définies**, que l'on **fusionne l'impôt sur le revenu et la CSG** et que l'on **utilise la TVA pour simplifier le Code des impôts**, voire **pour financer l'emploi en réduisant les cotisations sociales**.

## 1. Ouvrir un chantier pour séparer assurance et redistribution

Dès le début de la prochaine législature, mettre en place un groupe de travail temporaire pour :

- **préciser les services de protection sociale qui sont ou peuvent être fournis au prorata des contributions apportées (services dits assurantiels) ;**
- trouver comment **financer les services assurantiels** par des cotisations ou primes créatrices de droits, et réserver la voie fiscale à la redistribution ;
- mener toutes les **études d'impact** et de faisabilité requises ;
- assurer la concertation avec de vrais représentants de la société civile ;
- préparer le travail législatif et réglementaire nécessaire.

Ce groupe serait constitué d'une douzaine d'experts et de hauts fonctionnaires qui y seraient affectés à plein temps ; il serait en relation permanente avec les responsables politiques, les partenaires sociaux et des représentants de la société civile.

## 2. Contingenter ce qui peut et doit l'être : les cotisations vieillesse

- Limiter les cotisations aux caisses de retraite par répartition en pourcentage des revenus professionnels par une disposition de nature constitutionnelle.
- Indiquer clairement dans le Code de la sécurité sociale que les retraites par répartition fonctionnent « **à cotisations définies** », c'est-à-dire en répartissant entre les retraités le montant des cotisations versées par les actifs.

## 3. Vers un financement « assurantiel » des assurances sociales

Depuis la loi du 27 juillet 1999 instaurant la couverture maladie universelle (CMU), l'accès à l'assurance maladie obligatoire repose sur un critère de résidence et non plus de l'exercice d'une activité professionnelle. **L'Institut Montaigne préconise de ne plus prélever les cotisations d'assurance maladie sur la masse salariale des entreprises : cela n'a pas de sens, économiquement, de dire que la cotisation patronale est à la charge de l'employeur et la cotisation salariale à la charge de l'employé.** En effet, les deux sont totalement à la charge de l'employeur ainsi que le salaire net ; et les deux constituent un usage de la rémunération du travailleur, soit comme une sorte d'impôt sur le revenu, soit comme le paiement d'un achat de service.

- **1<sup>re</sup> étape** : supprimer d'un coup toutes les cotisations patronales. Les remplacer par des cotisations salariales de telle manière que le salaire net, le coût du travail pour l'entreprise et la recette des organismes sociaux, soient inchangés. Les bulletins de salaire ne comporteront plus qu'une colonne de cotisations, calculées en pourcentage du salaire super-brut (salaire net et cotisations sociales).
- **2<sup>e</sup> étape** : virer sur le compte du salarié la totalité du salaire super-brut et recouvrer les cotisations par prélèvement automatique sur ce compte.
- **3<sup>e</sup> étape** : utiliser la pluralité des caisses d'assurance maladie et de retraite pour laisser à chacun la liberté de son choix et le soin d'effectuer les paiements requis ; accorder aux plus démunis une subvention pour que nul ne soit écarté du bénéfice d'une couverture maladie.

**Avantage de ce changement** : les salariés prendraient conscience du coût de leur protection sociale et de leur rémunération véritable, qui deviendra entière le jour où les caisses seront payées par prélèvement automatique sur le compte du travailleur. Chacun sera donc beaucoup plus attentif à trouver les formules présentant une bonne adéquation à ses besoins et un bon rapport qualité/prix. **Les consommateurs de protection sociale sont les agents les mieux à même de stimuler les protecteurs, à une condition : qu'ils soient les payeurs.**

#### 4. Fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu

Il est fréquent de regretter qu'un ménage français sur deux soit exonéré d'impôt sur le revenu (IR). Or la CSG est un impôt direct dont le produit dépasse celui de l'IR. Les fusionner fournirait un IR universel. Ce nouvel impôt sur le revenu (NIR) rapporterait 130 milliards d'euros sur la base 2005, ce qui suffirait presque à compléter les cotisations pour financer la protection sociale ; cela suffirait sans doute aussi à couvrir l'ensemble des prestations reconnues comme étant non contributives.

- **Établir un Nouvel impôt sur le revenu (NIR)** dont le barème (progressif et conforme au principe du quotient familial) serait calibré pour rendre tous les Français imposables et fournir les mêmes ressources fiscales que la CSG, la CRDS et l'IR réunis.
- **Faire de la CSG un acompte sur le NIR.**
- **Consacrer le NIR au financement des prestations sociales non contributives.**

#### 5. Arrondir à 20 % le taux « normal » de la TVA ou l'élever à 25 %

- Porter le taux « normal » de TVA à 20 % et supprimer en contrepartie la taxe sur le chiffre d'affaires, dite C3S.

**OU**

- Porter le taux « normal » de TVA à 25 %, réduire de 6 points le taux des cotisations employeurs avant de les remplacer par des cotisations salariés, et affecter 5 points de TVA au financement de la protection sociale.

*Une formule où la couverture santé solidaire serait financée pour un tiers par la TVA et pour deux tiers par la CSG, mériterait d'être analysée. Les parlementaires voteraient alors chaque année le ou les taux de CSG santé correspondant aux dépenses induites par cette couverture santé solidaire.*

**Publications de référence**

- *Couverture santé solidaire*  
mai 2004
- *TVA, CSG, IR, cotisations... Comment financer la protection sociale* – Jacques Bichot  
mai 2006
- *Résoudre le dilemme de Fragonard – Les paradoxes du financement de la protection sociale* – Daniel Laurent  
à paraître



Qu'entend-on par « patrimoine immobilier de l'État » ? Un ensemble immense, mal valorisé, soumis à des régimes juridiques variés et complexes. Ces dernières années, rapports et commissions se sont succédés pour conseiller l'État sur la manière de gérer son patrimoine autrement qu'à courte vue et plusieurs services ou missions ont été mis en place pour l'y aider. **Les résultats, malheureusement, ne sont pas convaincants. L'État n'a toujours pas de politique immobilière : privé d'un dispositif de valorisation efficace et faute de mettre en application les méthodes qui lui permettraient d'optimiser l'usage et la gestion des bâtiments publics, son action en la matière reste cantonnée à des cessions immobilières souvent imprromptues et mal valorisées.**

Cette situation doit changer. L'heure n'est plus à la création de petites missions *ad hoc* incapables d'imprimer une dynamique durable et cohérente à la gestion immobilière de l'État. **Il convient au contraire de concevoir et mettre en œuvre une politique d'envergure, adaptée aux différentes catégories de biens** (bureaux, équipements publics, parc immobilier à vocation de logement, monuments historiques, etc.), **reposant sur des outils modernes et utilisant le savoir-faire des acteurs privés.** L'arbitrage dans cette direction remettra en cause des situations acquises et privera certaines administrations de leur pouvoir de blocage. Mais l'enjeu est de taille : il est d'abord financier – l'immobilier est une richesse que l'État se doit de valoriser au mieux ; au-delà, l'immobilier peut aussi devenir pour l'État – comme il l'a été pour les entreprises – **le premier pas et le symbole d'une gestion efficiente et modernisée.**

### UTILISER LE LEVIER DE LA LOLF POUR FAIRE DE L'IMMOBILIER UNE POLITIQUE PUBLIQUE À PART ENTIÈRE

---

#### 1. Inscrire la fonction immobilière au nombre des objectifs des projets annuels de performance prévus par la LOLF et soumis à évaluation parlementaire

Il est en effet important que le Parlement s'empare à travers la validation et le contrôle des PAP des enjeux propres à la fonction immobilière.

#### 2. Faire des aspects immobiliers des critères d'évaluation à part entière des secrétaires généraux par leur ministre-manager

La LOLF a conduit à systématiser au sein de chaque ministère la fonction de secrétaire général, introduisant ainsi un niveau hiérarchique propre à assumer la responsabilité pleine et entière de la gestion immobilière et à être évalué sur ses réalisations en la matière.

## CRÉER UNE FONCIÈRE COTÉE POUR OPTIMISER LA GESTION ET LES CESSIONS IMMOBILIÈRES

---

Tous les exemples montrent qu'il convient, dans le cadre des cessions, de recourir à une entité centralisée propre à structurer la valorisation et les cessions. Les gouvernements successifs ont refusé de mettre en place une entité d'État, renforçant en cela les soupçons que pouvait nourrir l'administration sur le rôle d'un tel organisme. Aujourd'hui, la voie la plus simple et la plus rapide est à l'évidence celle de la **création d'une foncière cotée gérée par la Caisse des dépôts**. Le statut récemment conféré à ces foncières est un puissant adjuvant à cette mise en place. L'objectif est de soustraire le patrimoine de l'État à une gestion de court terme orientée vers la recherche de liquidités immédiates (qui le met à la merci de grands fonds étrangers) pour le rendre, *via* la foncière, à un actionariat de petits porteurs et à une gestion globale optimisée assurant à ce patrimoine une juste valeur. L'Institut Montaigne préconise de confier à une telle foncière la cession, dans un premier temps et à titre expérimental, d'un portefeuille de 800 millions d'actifs.

## DÉVELOPPER LE RECOURS AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR LA CONSTRUCTION, LA MAINTENANCE ET L'EXPLOITATION DU PATRIMOINE PUBLIC

---

### 1. Simplifier le mécanisme des Partenariats Public-Privé (PPP) afin de le rendre plus opérationnel

- **Unifier les types de contrats requis**, dont la stratification est aujourd'hui handicapante et contre-productive.
- **Autoriser clairement le crédit-bail sur le domaine public** pour introduire davantage de souplesse dans sa gestion.
- **Élargir les critères actuels de recours aux PPP** au-delà des critères d'urgence et de complexité qui sont aujourd'hui facteurs de complications inutiles.
- Réformer l'occupation du domaine public en :
  - **uniformisant les titres d'occupation** ;
  - **ouvrant la possibilité d'y conclure des baux à construction** et des baux emphytéotiques quel que soit le domaine public concerné (État ou collectivités locales).
- **Optimiser la cession Dailly dans le cadre des PPP** en mettant fin à la coexistence du régime général et du régime spécifique qui affecte l'efficacité de ce mécanisme fondamental.

## 2. Lever les contraintes pesant sur le recours aux PPP pour l'immobilier historique dont l'entretien et la maintenance efficaces sont stratégiques

### PERMETTRE, POUR REMÉDIER À LA PÉNURIE DE LOGEMENTS SOCIAUX, L'ATTRIBUTION DIRECTE DE TERRAINS PUBLICS INUTILISÉS

#### 1. Promulguer une loi permettant de recourir à l'attribution directe de lots de terrains, propriétés de l'État ou d'acteurs publics et devenus des friches sans usage

Cette attribution directe se ferait avec une décote de 25 à 40 % à des acteurs tels que les Établissements publics fonciers régionaux (EPFR) ou à une foncière adossée à la Caisse des dépôts et consignations.

*Le décret du 15 décembre 2005 prévoit que l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale « lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ». Ainsi, une décote peut être appliquée lorsqu'un terrain est aliéné en vue de recevoir au moins 75 % de surface hors œuvre nette affectée au logement et comportant des logements locatifs sociaux. (La décote ne peut cependant excéder environ 25 % du produit de la valeur vénale du terrain.)*

#### 2. Prévoir la réalisation, par les acteurs ayant bénéficié de la décote, d'un nombre prédéfini de logements sociaux dans un délai bref, sous peine de devoir rembourser le différentiel résultant de l'application de cette décote

Ce dispositif aurait notamment pour avantage de permettre une mise en œuvre rapide des mesures nécessaires, mais aussi de ne pas faire peser sur les collectivités locales la surcharge foncière qui se révèle souvent dissuasive dans le cadre de construction immobilière.

#### Publication de référence

– *Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment*  
décembre 2005



La presse quotidienne d'information – média par excellence de l'analyse et du débat démocratique – souffre aujourd'hui d'une grave désaffection dont témoigne l'érosion de son lectorat. Elle semble s'engager sur la voie d'un déclin irréversible.

Le problème de la presse quotidienne française est intimement lié aux difficultés économiques qu'elle connaît aujourd'hui. Elle a de ce point de vue deux grands défis à relever, celui de la concurrence nouvelle d'Internet et des gratuits, et celui plus ancien de la lourdeur de ses procédures industrielles et des contraintes sociales concernant toutes les étapes de ce processus, du statut des journalistes à celui des ouvriers du livre.

Parce que la presse française est la plus aidée au monde, parce que ces aides, plutôt que de contribuer à véritablement moderniser le secteur, l'infantilisent au contraire, **l'Institut Montaigne préconise l'adoption d'un « Plan Marshall » d'un nouveau genre pour sauver la presse quotidienne d'information.** Les propositions qu'il fait visent donc à s'attaquer aux problèmes lancinants de la presse française, à adapter nos règles anti-concentration à la réalité de demain, à adapter les règles de rémunération des producteurs d'information à ce monde pluri-médias, et enfin, à diminuer le poids des aides publiques dans un souci évident de contrôle de la dépense publique.

## **SAUVER LA PRESSE QUOTIDIENNE D'INFORMATION**

---

### **1. Mettre en place un « plan Marshall » pour la presse quotidienne française, octroyé sur trois ans et sous conditions : 1,3 milliard d'euros à distribuer sur trois ans pour restructurer le secteur de l'impression, optimiser la distribution et lever définitivement les blocages liés au Syndicat du livre et à la convention des journalistes**

- **Il s'agirait d'un plan de sauvetage de la presse** dans lequel l'obtention des aides serait strictement conditionnée à la restructuration des entreprises de presse. Les titres abusant des largesses de l'État seraient, après audit et suite à une période de 3 ans, obligés de rembourser les aides perçues à titre exceptionnel.
- **Une loi prévoyant, au nom de la liberté de la presse, la suppression définitive des aides directes** serait ensuite adoptée.

### **2. Supprimer définitivement les bureaux de placement tenus par le Syndicat du livre-CGT**

Dans le cadre du plan sur trois ans exposé ci-dessus, financer des plans sociaux dans les imprimeries relevant du système presse et négocier en même temps une redéfinition des statuts des ouvriers de l'impression et de la distribution, en mettant fin au monopole de l'embauche détenu par la CGT et en dédommageant généreusement les intéressés.

**3. Accorder des aides spécifiques aux titres ou groupes qui lanceraient dans les trois ans la construction ou la modernisation d'imprimeries indépendantes en province ou se regrouperaient pour imprimer sur un site commun en région parisienne**

Réserver une part du plan d'aide de trois ans aux entreprises qui décident d'imprimer à l'étranger soit en construisant leur propre imprimerie, soit en passant des accords avec des imprimeries locales, pour développer leur distribution à l'internationale.

**4. Mettre en place une politique d'informatisation ambitieuse des circuits de distribution pour mieux ajuster les quantités mises à disposition par les éditeurs et accélérer les négociations en cours sur la suppression de mise en place d'un titre chez les détaillants où il n'y a pas de vente pour trois parutions successives**

**5. Supprimer le périmètre d'exploitation réservé pour les kiosquiers mais exclusivement pour la distribution de la presse quotidienne et contribuer en contrepartie à l'augmentation des revenus des kiosquiers en allégeant leurs charges fiscales et sociales**

Et, favoriser la vente des quotidiens dans les bars, les restaurants et chez les buralistes en incitant les entreprises, par un dispositif de financement sur trois ans, à mettre en place un système de distribution par portage dans les grands centres urbains.

**6. Mettre en place un système de distribution à la demande avec réservation et paiement des titres à l'avance, directement au détaillant, ou alors sur Internet ou par téléphone mobile**

**7. Favoriser la prise en main des quotidiens par les jeunes qui entrent au lycée ou dans des établissements d'enseignement professionnel en proposant aux éditeurs de leur offrir un abonnement de 3 mois**

## **8. Assouplir le dispositif anti-concentration concernant la presse quotidienne en autorisant tous les groupes européens à posséder, quel que soient leurs actifs, un quotidien national payant et un gratuit**

Pour la Presse Quotidienne Régionale (PQR), supprimer les seuils anti-concentration.

## **9. Aligner sur le régime de droit commun, par une renégociation complète de la convention collective de la presse quotidienne, les indemnités de licenciement liées à la clause de conscience ou de cession des journalistes**

Cette mesure permettrait d'éviter l'hémorragie financière dont sont victimes les entreprises de presse qui se restructurent ou changent de propriétaire. Compte tenu du caractère spécifique de la presse, on peut imaginer, au surplus, le principe d'une indemnité supplémentaire forfaitaire et égale pour tous et, en cas de reprise, limitée à une juste et raisonnable proportion des capitaux investis pour renflouer le journal. La nouvelle convention doit être négociée avec les syndicats de journalistes, la meilleure des contreparties à la remise à plat de la clause de cession étant une augmentation très significative des salaires des journalistes en poste.

### **Publication de référence**

– *Comment sauver la presse quotidienne d'information*  
août 2006



# Conclusion

Les propositions qui précèdent sont nombreuses et variées. Fruit d'un travail approfondi mené depuis près de sept ans maintenant, elles révèlent en creux l'ampleur des défis auxquels est confronté notre pays, **mais aussi la multiplicité des solutions qui s'offrent à lui pour y répondre.**

Pour l'Institut Montaigne, les priorités stratégiques de ce nouveau quinquennat sont claires. Il s'agit de :

- **réconcilier les Français avec la compétitivité pour libérer notre potentiel productif et stimuler la création de richesses sans laquelle notre pays ne pourra plus continuer à financer un modèle social généreux ;**
- **ressusciter la mobilité sociale pour remettre en selle les « oubliés de l'égalité des chances » et redonner à tous les Français l'opportunité et l'envie d'évoluer socialement et professionnellement grâce au fruit de leur travail ;**
- **réinventer l'action publique, parce que l'histoire et l'expérience de notre pays nous enseignent que rien d'important ne s'y fera sans un État stratège et agile, capable de fixer un cap, de donner les impulsions nécessaires et de montrer l'exemple.**

Au service de cette triple ambition, l'Institut a identifié plusieurs grands chantiers structurants qui forment en quelque sorte la colonne vertébrale de ce « vademecum pour un quinquennat ». Ils peuvent être résumés sous la forme de **15 axes de travail prioritaires**, dont les pages précédentes ont détaillé le contenu et les modalités mises en œuvres :

1. Lever les obstacles réglementaires, administratifs, fiscaux et managériaux qui empêchent nos PME de grandir.
2. Assouplir et simplifier le droit du travail en contrepartie de l'engagement des entreprises d'améliorer l'employabilité de leurs collaborateurs.
3. Améliorer l'aide apportée aux demandeurs d'emploi en mettant en synergie les services publics et les opérateurs privés, en facilitant et en écourtant leurs démarches.
4. Réduire la frontière statutaire et réglementaire qui fait du secteur public et du secteur privé deux mondes qui s'ignorent alors qu'ils pourraient s'enrichir mutuellement.
5. Mettre en place des incitations financières et réduire les obstacles pratiques à la mobilité géographique et professionnelle, condition *sine qua non* de la mobilité sociale ascendante.
6. Remettre la formation initiale et la formation continue sur les rails de l'employabilité.
7. Créer les quelques grands leaders qui permettront à notre pays de retrouver toute sa place dans la compétition universitaire mondiale.

8. Faire le pari de la recherche fondamentale, renforcer l'articulation innovation-recherche et sortir de l'obsession des gros projets à gros moyens pour retrouver une allocation plus efficace des crédits publics.
9. Réformer notre système financier pour faire des Français les actionnaires de leurs entreprises et assurer l'avenir de nos retraites.
10. Redonner corps à l'idée européenne en promouvant une Europe des projets concrets et en intensifiant la coopération dans des domaines clé comme l'énergie et l'économie de la connaissance.
11. Recréer les conditions d'une véritable égalité des chances en engageant les employeurs publics et privés en faveur de l'accès équitable à l'emploi, en remettant le potentiel de l'école au service de tous et en revisitant la politique du logement.
12. Mieux recruter, mieux former et mieux motiver les personnels de la fonction publique en s'inspirant, moyennant les adaptations nécessaires, des expériences qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé.
13. Remettre le Parlement au cœur du jeu institutionnel en renforçant son efficacité et sa représentativité pour revigorer notre démocratie.
14. Simplifier, moderniser et responsabiliser la justice.
15. Donner à l'hôpital les clés de sa modernisation et rebâtir un système de financement de notre protection sociale viable, efficace, juste et lisible.

**C'est en engageant ces réformes et en les inscrivant dans la durée que notre pays renouera avec sa tradition de compétitivité, de mobilité sociale ascendante et d'intégration.** Ces réformes lui permettront de retrouver le dynamisme et la confiance qu'il n'aurait pas dû perdre. Elles peuvent même lui permettre de **redevenir en Europe et au-delà un exemple et un modèle.**

**Cette action de modernisation suppose au départ une volonté de changement. Mais sa mise en œuvre agira en retour sur les comportements et les représentations sociales, ce qui est indispensable.** En effet, au fil du temps, notre pays a pris l'attitude de mauvais réglages et il faut s'y attaquer si l'on veut enrayer le mal français à la racine. Au moins trois changements apparaissent incontournables aujourd'hui.

## **1. Nous devons laisser derrière nous, et pour de bon, les traditions monarchiques dans l'exercice du pouvoir**

Les Français veulent voir chez leurs gouvernants une autre manière d'agir, à la fois **plus modeste, plus pédagogique et plus tournée vers les résultats.** S'ils sont encore capables de fascination à l'égard des hommes politiques, cette fascination ne leur est plus acquise *a priori* : désormais, elle se mérite. Ils n'adhèrent plus aux pétitions de principe, aux injonctions d'en haut, ne veulent plus de promesses déçues, de réformes menées en catimini, de passages en force. Les Français veulent retrouver du

sens. Ils attendent de leurs dirigeants qu'ils leur expliquent pourquoi les choses déraillent, et ce qui doit changer, pourquoi et avec quels gains à la clé. Ils demandent qu'on leur redonne des perspectives, un cap clair, et qu'il soit rendu compte des résultats des politiques publiques de façon transparente et réaliste.

**Pour répondre à ces attentes, l'exécutif devra réapprendre à s'appuyer sur le Parlement, lui faire davantage de place, accepter son contrôle.** Contrairement à ce qu'il pense, sa capacité d'action et sa légitimité ne s'en porteront que mieux. Pour rendre cette évolution possible, le Parlement doit lui-même s'émanciper. **L'abolition du cumul des mandats et l'amélioration des conditions d'exercice du travail parlementaire l'y aideront de manière déterminante.**

## 2. Nous devons également changer de regard et de discours sur l'État et sur ceux qui le servent

Aujourd'hui, une équation simpliste, illusoire et démagogique assimile réforme de l'État et réduction du nombre de fonctionnaires. Il y a certes des services où les effectifs sont trop importants. Mais une chose est sûre : ce n'est pas *sans* ou *contre* mais *avec* les hommes et les femmes qui servent l'État que la réforme se fera ou ne se fera pas. Il faut leur dire bien plus qu'on ne le fait aujourd'hui que **sans eux, aucune action de modernisation n'est possible.** Le sursaut attendu ne sera pas le fruit de nouveaux textes législatifs ou réglementaires, de nouvelles commissions ou de nouvelles structures. **Tout passera par les hommes et leur adhésion ou non à un projet.**

C'est pourquoi la modernisation de la sphère publique doit consister en priorité à remotiver les agents, à les responsabiliser et à leur montrer que, contrairement à ce qu'ils croient souvent, **ils peuvent être les premiers bénéficiaires du changement.** Rendre à ses concitoyens le service qu'ils sont en droit d'attendre, avec une qualité croissante et au meilleur coût, est le moyen de mieux se réaliser dans son travail et d'être plus fier de ce que l'on fait. Depuis toujours et partout, la satisfaction du travail bien accompli est la première récompense de tout individu et le plus efficace des leviers de progrès. Clairement, **ce qui est en cause** aujourd'hui, **ce ne sont pas les individus** qui travaillent dans le secteur public, **mais le système, l'organisation, et les méthodes de travail qui restent encore beaucoup trop archaïques et sclérosantes et dont ils sont les premières victimes.**

Il faut donc agir sur ces différents points, dans l'intérêt général : soixante millions de Français ont besoin du secteur public, en sont les utilisateurs et les clients (*même si ce mot n'est pas encore totalement admis par tout le monde*) **et la collectivité nationale dans son ensemble a besoin de retrouver un État efficace qui puisse la guider dans son effort de modernisation.**

## 3. Enfin, nous devons changer notre approche de la compétitivité, de la productivité et de la création de richesses

Il nous faut comprendre que, sans elles, rien n'est possible et donc consentir les adaptations nécessaires pour libérer notre potentiel productif. **La meilleure façon de**

**sacrifier notre modèle social tout en pensant le sauver serait de ne rien changer et de nous enfermer dans une passivité et un conservatisme coupables.**

Nous devons d'abord, collectivement, sortir d'une vision malthusienne et judiciairisée du travail. Mais aussi changer notre regard sur la mondialisation, tout en apprenant à maîtriser ses risques par une action beaucoup plus résolue en faveur de l'employabilité et de l'égalité des chances. **Si les Français continuent à avoir peur de la mondialisation, ils continueront à s'y soumettre frileusement ou à se réfugier dans les récurrentes – mais illusoires – tentations protectionnistes.** La fermeture à la mondialisation nous conduirait à tourner le dos à une économie mondiale en forte croissance et à nous priver de ses opportunités. La France y aurait beaucoup trop à perdre : elle verrait sa compétitivité s'éroder, et en paierait le prix.

Si nos dirigeants, par démagogie ou par faiblesse, entretiennent l'illusion que la mondialisation est une option à la carte et non une donnée à laquelle il faut s'adapter, les Français ne se demanderont pas comment ils doivent faire pour en tirer le meilleur parti. **Des initiatives concrètes peuvent également favoriser l'évolution des comportements.** Par exemple, réformer notre système financier pour faire des Français les actionnaires de leurs entreprises permettrait de réduire leur aversion souvent irrationnelle pour le « capitalisme financier mondialisé ».

**Les Français sont prêts à entendre un discours de vérité.** Ils sont capables d'entendre qu'il leur faut travailler plus et gagner en productivité. Ils sont également prêts à le faire, **à condition d'en avoir un juste retour, c'est-à-dire de retrouver des opportunités réelles d'évolution professionnelle et de promotion sociale.** À cet égard, notre société doit prendre conscience que la demande de protection toujours accrue des emplois est contre-productive car elle limite les possibilités de retour à l'emploi des personnes qui en sont privées et réduit les possibilités de trajectoires individuelles positives pour ceux qui en ont un.

Collectivement, nous devons reprendre confiance en nous, en nos talents, et restaurer la possibilité d'une mobilité sociale ascendante pour tous, qui est bien l'une des conditions essentielles de notre bonheur individuel et collectif.

## REMERCIEMENTS

---

L'institut Montaigne exprime sa gratitude à Amélie Castéra  
pour sa contribution à cet ouvrage.



## LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- Après Erasmus, Amicus  
Pour un service civique universel européen  
(avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?  
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française  
Anna Stellingner  
(novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale  
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information  
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas  
Anne Dumas  
(juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité  
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale  
Jacques Bichot  
(mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise  
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité  
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment  
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique  
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs  
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible  
Denise Silber  
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques  
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique : le syndrome du gyroscope  
Luc Ferry  
(décembre 2004)

- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive (novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive  
Laurent Blivet  
(octobre 2004)
- Pour la Justice  
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire  
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire  
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public  
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances  
(janvier 2004 - réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé  
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?  
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement  
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité  
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise  
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)  
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France  
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?  
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire  
(octobre 2002 – épuisé)
- L'articulation recherche-innovation  
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?  
(juillet 2002 – épuisé)
- La sécurité extérieure de la France  
face aux nouveaux risques stratégiques  
(mai 2002)

- L'Homme et le climat  
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro  
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :  
aborder la compétition mondiale à armes égales ?  
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes  
(novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès  
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)  
et sont également téléchargeables sur le site internet :

**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**

INSTITUT  
MONTAIGNE



Suez  
Dexia  
bioMérieux  
The Boston Consulting Group  
Axa  
H. de Clermont-Tonnerre – ERSA  
Carrefour  
Areva  
Renault sas  
Rallye – Casino  
AGF  
Servier Monde  
Groupama  
Bouygues  
BNP Paribas  
Urbania & Adyal  
Ernst & Young  
Bolloré  
SNCF Groupe  
Aegis Media France  
McKinsey & Company  
Lazard Frères  
CS Communication & Systèmes  
J Walter Thompson  
A.T. Kearney  
Accenture  
EADS  
Pierre & Vacances  
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton  
Schneider Electric  
Experian  
Serono  
Caisse des Dépôts  
APC – Affaires Publiques Consultants  
Groupe Dassault  
Amgen  
IDI  
Eurazeo  
Pfizer

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT  
MONTAIGNE



RTE Réseau de Transport d'Electricité  
HSBC France  
Tecnet Participations  
CNP Assurances  
HDF  
GL Trade  
PricewaterhouseCoopers  
Rothschild & Cie  
Sodexo  
VINCI  
JeantetAssociés  
The Royal Bank of Scotland  
BearingPoint  
Veolia Environnement  
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson  
Capgemini  
GE Money Bank  
Adom  
Microsoft  
Vivendi  
Média-Participations  
Euronext  
KPMG S.A.  
sia conseil  
Tilder  
M6  
Wendel Investissement  
Total  
Hameur  
3i France  
august & debouzy avocats  
JT International  
Facom  
Mercer  
WordAppeal  
Ricol, Lasteyrie et Associés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : mai 2007**  
**Achévé d'imprimer en mai 2007**

# INSTITUT MONTAIGNE



## COMITÉ DIRECTEUR

**Claude Bébéar** Président

**Henri Lachmann** Vice-président et trésorier

**Philippe Manière** Directeur général

**Nicolas Baverez** Économiste, avocat

**Jacques Bentz** Président de Tectnet Participations

**Guy Carcassonne** Professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre

**Christian Forestier** Membre du Haut conseil de l'éducation

**Marie-Anne Frison-Roche** Professeur de droit à l'Institut d'Études Politiques de Paris

**Ana Palacio** Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

**Ezra Suleiman** Professeur de science politique à l'Université de Princeton

**Jean-Paul Tran Thiet** Avocat associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

**Philippe Wahl** Directeur général de Royal Bank of Scotland Paris

## PRÉSIDENT D'HONNEUR

**Bernard de La Rochefoucauld** Fondateur de l'Institut La Boétie

## CONSEIL D'ORIENTATION

**Olivier Blanchard** Professeur d'économie au MIT

**Jean-Pierre Boisvion** Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

**Laurent Cohen-Tanugi** Avocat international

**François Ewald** Chercheur, universitaire

**Michel Godet** Professeur au CNAM

**Henri Hude** Philosophe, universitaire

**Erik Izraelewicz** Directeur adjoint de la rédaction, *Les Echos*

**Jean-Hervé Lorenzi** Économiste, universitaire

**Elisabeth Lulin** Présidente de Paradigmes et caetera

**Yves Mény** Politologue, directeur de l'Institut Universitaire Européen de Florence

**Sophie Pedder** Chef du bureau parisien, *The Economist*

**Alain-Gérard Slama** Journaliste, universitaire

# INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

## Vademecum 2007-2012 Moderniser la France

Cinq ans pour agir et moderniser vraiment la France. Voilà le défi que doit relever le nouveau Président de la République avec son gouvernement.

Dans cette perspective, l'Institut Montaigne a souhaité rassembler, synthétiser et articuler l'ensemble des propositions qu'il a formulées depuis sa création, fin 2000. Le « vademecum » qui en résulte peut être considéré comme une véritable feuille de route pour le quinquennat : les solutions concrètes et originales que nos groupes de travail et nos chercheurs associés ont mises au point sont de nature à redonner à notre pays l'élan et la réussite auxquels il peut légitimement prétendre.

Ces propositions poursuivent un triple objectif :

- *réconcilier les Français avec la compétitivité ;*
- *ressusciter la mobilité sociale ;*
- *réinventer l'action publique.*

Loin des discours incantatoires et du défaitisme ambiant, l'Institut Montaigne, fidèle à ses habitudes, montre que des mesures simples, peu coûteuses, faciles à mettre en œuvre et frappées au coin du bon sens – quoique jamais osées – sont celles dont le pays a le plus besoin.