







70

IDÉES

(NEUVES!)

— POUR FAIRE —

BOUGER LES

LIGNES





www.bougerleslignes.fr
contact@bougerleslignes.fr

Tous droits réservés pour tous pays
pour la langue française et la traduction.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le
consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est interdite.



70 idées (NEUVES !) POUR FAIRE BOUGER LES LIGNES

Par

*Emmanuel Monnet, Fanny Arama, Fabrice Aubert,
Marie-Aurore de Boisdeffre, François Dietrich,
Raphaël Ehram, Pauline Gonthier, Edouard Guigou,
Jean Guillaume, Pascal Lefevre,
Pierre de Margerie, Arthur Muller,
Baptiste Perrissin-Fabert, Anne Queinnec,
Sophia Sanni Soulé, Aglaé Touchard,
Clémence Weber et Ariel Weil*



Remerciements à :

*Marie-Elodie Bazy,
Florian Bon,
Elise Calais
et Pierre Vergnes*



Sommaire

Préface sportive de Daniel Cohn-Bendit	9
Introduction	13
Chapitre 1	
Contre l'impuissance publique : renouveler le personnel politique, clarifier les responsabilités	19
Partis politiques : mettre un coup de pied dans la fourmilière	20
Réformer les institutions : clarifier les responsabilités pour obtenir plus de résultats	26
Chapitre 2	
Inverser la courbe de l'échec scolaire	41
Et si le prochain Président de la République jouait son mandat sur l'école primaire ?	42
Collège, lycée : retrouver l'ambition de l'excellence pour tous	47
Réformer l'organisation du système scolaire	51
Chapitre 3	
Réenchanter l'Europe	59
Démocratiser les institutions européennes	61
Créer des opportunités européennes pour tous	64
Pour une culture-mosaïque en Europe	67
Chapitre 4	
Renforcer l'impact social de la croissance	73
Stimuler l'emploi dans les jeunes entreprises	74

Inventer un modèle de rémunération responsable des dirigeants d'entreprise	79
Développer les investissements à impact social	83
Chapitre 5	
Enclencher un nouveau modèle de prospérité durable	89
Les nouvelles frontières de l'innovation verte	90
Réorienter l'épargne européenne vers l'investissement vert	93
L'environnement au service de la cohésion sociale	97
Mesure de la richesse : changer de boussole	101
Chapitre 6	
Améliorer la gestion et l'efficacité du service public	105
Pourquoi il faut engager enfin un redressement durable des finances publiques	106
Engager le redressement budgétaire : comment ?	109
Chapitre 7	
Démystifier l'identité, incarner la diversité	119
Rompre le « silence religieux »	120
Mesurer les discriminations en entreprise pour les faire reculer	126
Épilogue	131
Table des propositions	135

Préface sportive

Par Daniel Cohn-Bendit

Je suis né en 1945. J'ai eu, malgré tout, une enfance heureuse. J'ai participé à une révolution. Je crois toujours en la liberté, j'aime toujours le foot, je l'ai aimé avant la politique. Et, plus que jamais, j'aime l'Europe. Les jeunes qui ont écrit ces propositions sont nés 40 ans plus tard. Ils ne traînent pas avec eux un malheur éternel, mais peut-être que leur jeunesse, étonnamment, n'a pas été aussi joyeuse que la mienne. Ils ne construisent plus de rêves à travers le prisme des utopies révolutionnaires, mais ils croient en la liberté. Si je devais me définir, je dirais que je suis radical-réformiste.

Eux aussi.

Leur radicalité, c'est d'abandonner les postures idéologiques du XX^e siècle pour appréhender les problèmes du XXI^e siècle. Leurs principes de réforme reposent sur le bon sens, l'efficacité et la vitalité républicaine et citoyenne. Il y a là de quoi réarmer nos démocraties face aux périls des populismes et des replis nationalistes.

Au fond, leur démarche consiste simplement à ouvrir les yeux. Ouvrir les yeux sur les questions réelles et pratiques qu'affrontent les citoyennes et citoyens d'aujourd'hui, en France et en Europe – et ne pas accorder d'importance aux faux problèmes ou aux peurs fantasmées. Ouvrir les yeux sur les solutions concrètes qui sont disponibles sur le terrain, à l'étranger – et laisser de côté les vieilles lunes et les rustines éculées.

Sur tous les grands sujets traités ici, la même méthode est appliquée : partir des nœuds, des blocages observés sur le terrain pour trouver des solutions concrètes, mesurer les effets des politiques publiques et les ajuster en fonction des réalités observées. L'intuition de Bouger les lignes, que je partage, est que, par essaimage, cette approche empirique peut produire des effets plus globaux. La juxtaposition de ces taches de couleur peut revivifier le teint un peu terne de notre pays. Bouger les lignes propose une méthode pointilliste plus que systématique. Mais c'est aujourd'hui un gage d'efficacité, surtout si ces taches de couleur sont bien localisées.

Ils parlent des institutions. Il faut les dépoussiérer, comme la V^e République, pour que matin, midi et soir des dirigeants compétents, inventifs, pleinement dédiés à leur tâche, indépendants des lobbys, puissent se dédier à la collectivité et rendre meilleur notre vivre-ensemble. Cela devrait être le minimum syndical pour qu'une démocratie respire, mais encore faut-il que ses institutions le lui permettent. Bouger les lignes fait des propositions pour renouveler la classe politique, promouvoir des dirigeants issus de terrain variés et représentatifs de la diversité de la société sans qu'ils deviennent des professionnels et donc des obligés d'un système.

Ils parlent de l'école. La reproduction sociale, les inégalités, les 20 % d'échec au sein d'une classe d'âge ne sont pas une fatalité. C'est le premier des gâchis, c'est la première des indignations des parents, des élèves, des enseignants eux-mêmes. D'autant que les solutions existent et sont connues : mettre le paquet sur les premières années de scolarisation, suivre les recommandations des neurosciences pour apprendre les fondamentaux, décentraliser radicalement la gestion des établissements et des méthodes pédagogiques en conservant des objectifs nationaux.

Ils parlent de l'environnement, de la dette écologique non négociable, et de l'occasion de repenser le pacte fiscal. Ils parlent de la croissance partagée, de la moralisation des entreprises, de la construction d'un contrat de travail plus simple, plus agile, qui ouvre plus de droits aux salariés. Ils veulent lutter contre l'inégalité, bâtir un bien commun sur le socle des

identités plurielles, des brassages, des mariages mixtes qui sont, je le dis souvent, l'avenir de l'Europe.

Car ils parlent, évidemment, de l'Europe. L'Europe est un bouclier, pour nos économies, pour notre modèle social et surtout pour notre art de vivre. Mais des forces sont à l'œuvre pour démolir l'édifice européen. Les dirigeants nationaux, même ceux qui sont de bonne volonté, regardent la maison se lézarder sans se précipiter pour lui porter secours. Ultimatums, menaces de sécession, de vaisselle cassée. Les extrêmes sont tentés par le chantage, par le chaos, comme si l'Europe, une fois fracassée, renaîtrait miraculeusement de ses cendres, plus pure et plus solide.

C'est oublier un peu rapidement le bien le plus précieux qu'elle nous procure : la paix. Cette anomalie historique sur notre continent, cette merveilleuse rareté. Je l'ai dit, je suis né en 1945. Imaginez l'Europe à cette époque. Qui pouvait penser que 70 ans plus tard l'idée même de frontière entre les pays européens paraîtrait saugrenue, que ce continent serait le plus riche du monde, celui, mine de rien, où l'on vit le mieux ? Nous avons besoin de l'Europe pour nous faire une place dans le monde. Et je partage l'intuition de Bouger les lignes : elle doit être bien plus que le garant d'une paix durable. Elle doit être une zone de prospérité pour tous, d'échanges culturels plus intenses, le lieu d'un destin partagé.

Je suis maintenant franco-allemand. Mais en sport, je suis toujours pour la France. Je crois que ce pays est à un moment de son histoire qui serait, dans un match de foot, celui du coup franc. Je veux rester optimiste : bougeons les lignes et marquons des buts.

Daniel Cohn-Bendit
Paris-Francfort, mars 2017



Introduction

Notre groupe de réflexion, Bouger Les Lignes, rassemble depuis 2012 des jeunes actifs issus à parité du secteur public et du secteur privé, engagés depuis de nombreuses années dans le débat public, la vie politique ou associative. Si nous nous reconnaissons généralement dans les combats de la gauche réformatrice, certains d'entre nous sont membres d'un parti, d'autres non. Notre réflexion se développe dans un autre cadre et avec d'autres méthodes, sans la contrainte des mots d'ordre, des totems ou des calculs électoraux.

Salariés, fonctionnaires, créateurs d'entreprise, élus locaux, cadres, avocats, enseignants : issus d'horizons professionnels divers, nous expérimentons les réalités de la société française dans sa diversité et voulons apporter nos expériences et notre voix au débat public, alors qu'auront lieu en 2017 des échéances électorales majeures qui fixeront un cap à notre pays pour les cinq prochaines années.

Nous croyons à la possibilité d'une politique courageuse et réformatrice, fermement attachée aux principes de justice, d'égalité, de progrès, et capable de répondre aux aspirations de transformation et de modernisation de notre génération. Nous pensons qu'une telle politique ne doit pas seulement se nourrir d'idées neuves : elle doit prendre appui sur une nouvelle méthode.

Cette méthode consiste à confronter systématiquement nos idées à la réalité vécue sur le terrain, à les évaluer à l'aune des expériences françaises et internationales. Cette méthode consiste à prendre en compte les points de vue contradictoires des élus politiques et de la société civile, des travailleurs du secteur public et de ceux du privé.

À l'épreuve des faits, nous entendons ainsi nous défaire des croyances périmées. Nous entendons porter un regard critique sur les méthodes et moyens qui ont pu, hier, promouvoir une société plus juste mais qui montrent aujourd'hui leurs limites, en bousculant s'il le faut les conservatismes et tabous de la pensée de gauche, pour rester véritablement fidèles à ses idéaux fondamentaux.

Prenons l'exemple de notre devise républicaine. Liberté, Égalité, Fraternité constituent des valeurs communes, fédératrices, que le temps n'a pas altérées. Mais parce qu'il s'agit là de principes, leur contenu doit être redéfini à la lumière des réalités d'aujourd'hui.

Notre devise nous parle d'égalité et nous y lisons la mobilité sociale. Promouvoir l'égalité réelle, c'est d'abord corriger une répartition des chances inégale dès la naissance, par une action publique volontariste et avec l'aide de toutes les bonnes volontés, y compris celles des acteurs privés. C'est rétablir l'égalité d'accès à l'emploi pour le plus grand nombre, par une réforme profonde du marché du travail, prenant acte du fait que notre marché du travail fonctionne à deux vitesses et que la persistance des corporatismes se fait au détriment des chômeurs, qui sont beaucoup trop nombreux dans notre pays. C'est enfin poursuivre un objectif plus large de mobilité sociale, en donnant à chaque individu, à tout âge de sa vie, qu'il soit un homme ou une femme, la possibilité d'évoluer hors de son milieu d'origine, conformément à ses aspirations professionnelles et personnelles.

Notre devise nous parle de liberté et nous y lisons l'autonomie. Promouvoir la liberté, c'est non seulement protéger la possibilité de

défendre sa vie privée, ses opinions, croyances et modes de vie, mais aussi la possibilité de créer, d'entreprendre et de croître, afin de permettre à chacun de construire son parcours de vie au sein d'un projet collectif commun. Cela suppose notamment de simplifier l'environnement réglementaire des citoyens, mais également celui des entreprises.

Notre devise nous parle de fraternité, et nous y lisons la solidarité. Nous pensons que la solidarité est un bien en soi : elle n'a pas à être justifiée par un supplément de paix sociale ou de produit intérieur brut. Mais nous pensons qu'une société solidaire est aussi plus riche de tout cela. Cette solidarité doit s'appuyer sur de nouveaux modèles d'échanges et de consommation, tels que ceux promus par l'économie sociale et solidaire.

Nous ajoutons la diversité, enfin, comme quatrième pilier de la devise républicaine, qui n'est sans doute qu'une autre facette de la fraternité : la force d'une nation repose sur sa mixité sociale et culturelle, ainsi que sur son ouverture au monde extérieur et aux innovations. La promotion de la diversité fait donc partie intégrante de nos convictions. Nous sommes persuadés que la laïcité joue à cet égard un rôle central. Pour nous, sa promotion ne doit pas rendre invisible la diversité culturelle et jeter le soupçon sur la diversité religieuse. Nous pensons qu'un État laïc doit veiller à garantir des conditions décentes pour l'exercice des cultes et accepter qu'une sensibilisation aux cultures religieuses intègre le socle commun de l'éducation secondaire.

Sur tous ces sujets, il ne nous apparaît guère pertinent de choisir dogmatiquement entre étatisme et libéralisme. Bien encadrés, les mécanismes de marché peuvent fournir des réponses adaptées. Mais nous sommes convaincus du rôle primordial de l'État dans de nombreux domaines, comme pour faire naître, par le droit, de nouvelles égalités (en témoigne la récente loi sur le mariage pour tous). La

réglementation devrait parfois être plus volontariste, notamment pour promouvoir l'égalité réelle entre les hommes et les femmes. La lutte pour un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, par exemple, incombe en partie à la puissance publique.

Nous pensons enfin que la réforme de la politique suppose une transformation du discours et de l'exercice du pouvoir. Le discours politique ne doit pas renoncer à donner du sens ; mais ce sens doit s'incarner dans une réalité tangible pour chaque citoyen. La femme ou l'homme politique doit répondre par des propositions précises et concrètes à des difficultés précises et concrètes, plutôt que de céder à la facilité des incantations idéologiques et des généralités abstraites.

Pour retrouver une crédibilité, la classe politique doit ensuite avoir pour seule obsession les résultats de son action. A la faveur d'un tropisme médiatique et communicationnel toujours plus prégnant, la classe politique française, notamment au niveau national, a tendance à se contenter d'enchaîner les promesses non tenues et, en fin de compte, de se payer de mots démonétisés. Or, les citoyens attendent d'abord et surtout davantage d'efficacité de l'action publique, pour lutter contre le chômage, renforcer l'éducation nationale, améliorer l'intégration et la lutte contre les inégalités.

Cela signifie, pour le décideur, de centrer son offre politique sur les meilleures pratiques constatées en France ou à l'étranger, les procédés innovants, les méthodes efficaces qui permettront de faire mieux avec moins ; de ne pas négliger les phases d'expérimentation ; d'investir dans une évaluation permanente et indépendante de son action, en partant du principe qu'un résultat rigoureusement établi, même modeste, rapporte plus que des recettes usées qui n'abusent jamais longtemps la société.

Bouger les lignes, par ses travaux depuis 2012, a mis sur la table de nombreuses propositions de réformes concrètes que nous croyons

indispensables à notre pays. Nous avons construit ces propositions en adoptant autant que possible la méthode pragmatique que nous appelons de nos vœux : en nous appuyant sur des faits et des propositions issues de la pratique et du terrain, en évaluant nos choix politiques et sociaux à l'aune des expériences étrangères, en confrontant les points de vue de membres du secteur privé et du secteur public qui constituent notre groupe ou que nous avons sollicités pour faire émerger les propositions les plus solides.

Ces propositions n'ont pas la prétention d'être exhaustives. Elles ne peuvent constituer en elles-mêmes un programme intégral couvrant tous les champs de la vie publique, même si elles fournissent un cap précis sur plusieurs pans importants de notre vie collective.

Au fil de nos discussions, sept chantiers nous sont apparus comme prioritaires pour changer la France, à l'aube d'un nouveau quinquennat dont nous souhaiterions que les priorités soient définies de la manière la plus claire et la plus utile à notre pays.

Nous pensons qu'un renouvellement de la classe politique et une réforme des institutions sont indispensables, pour renforcer la responsabilité et accroître la diversité des élus et décideurs publics.

Nous ressentons aussi une indignation profonde : celle du déclin et du gâchis de l'école républicaine. Son sauvetage est une urgence absolue ; une priorité de réforme dont découlent toutes les autres.

Nous voulons également réenchanter l'idéal européen là où les euroscepticisms, les peurs de l'étranger et de l'incertain conduisent aujourd'hui au repli nationaliste.

Nous sommes partisans d'une politique de croissance assumée, qui s'appuie sur les transformations nécessaires des modes de production de la richesse au XXI^e siècle. Mais nous voulons une croissance durable dont l'impact social soit plus fort. Ce doit être son objectif ; c'est aussi la condition de sa pérennité.

Nous considérons la rupture écologique comme une opportunité d'innovations technologiques et sociales. Il est possible de faire évoluer le modèle de croissance européen dans cette direction.

Nous pensons que l'État et le service public, qui sont nos premiers biens collectifs, doivent être sérieusement réorganisés pour gagner en efficacité et en impact.

Enfin, nous ne nous résignons pas aux crispations et replis identitaires qui se développent et prétendent miner la société française. Tout en affrontant les défis que peut poser la pratique religieuse dans une République laïque, nous défendons une société ouverte, plurielle, ayant confiance dans sa diversité.

Tels sont les sept chantiers que nous proposons d'ouvrir en 2017 et que nous décrivons dans cet ouvrage.



Chapitre 1

Contre l'impuissance publique : renouveler le personnel politique, clarifier les responsabilités

L'actualité politique récente a démontré les impasses dans lesquelles se trouvaient les institutions politiques françaises. L'incapacité à engager des réformes, même modestes, sans générer un conflit social dur, sans recourir à l'arme du 49-3, démontre la difficulté des pouvoirs publics à créer du consensus, au sein des institutions républicaines comme de la société civile, autour d'un projet partagé, y compris au sein de la majorité parlementaire.

La montée continue des mouvements radicaux témoigne de l'incapacité de notre République à faire émerger une offre politique représentative des différentes sensibilités et des clivages internes à notre société ; à apporter une réponse aux frustrations politiques ou sociales.

L'impopolarité chronique des deux têtes de l'exécutif, l'impossibilité d'une cohabitation harmonieuse et efficace à la tête de l'État quelles que soient les personnes en cause, la faible implication des ministres dont les résultats ne sont jamais réellement évalués, tous ces indices mettent en évidence une grave carence dans la chaîne de commandement des institutions de la cinquième République.

Il y a au moins deux manières de réformer la vie politique : renouveler les femmes et les hommes qui font la politique de la France ; transformer les institutions qui définissent les règles du jeu politique. Nous allons aborder ces deux aspects.



Partis politiques : mettre un coup de pied dans la fourmilière

Le renouvellement de la classe politique s'impose comme un sujet majeur de la campagne présidentielle de 2017. Il est plus généralement un enjeu central dans la lutte contre la montée des populismes en Europe, que seule l'incarnation d'une forme de rupture citoyenne avec les partis traditionnels paraît aujourd'hui susceptible d'endiguer.

Modifier le recrutement du personnel politique, c'est non seulement introduire davantage de diversité dans les instances de décision à tous les échelons mais aussi davantage de représentativité, donc de crédibilité.

Il est aujourd'hui urgent d'ouvrir davantage le recrutement non seulement des élus mais aussi des collaborateurs les plus influents, à commencer par ceux des cabinets d'élus et des hauts fonctionnaires de l'administration, bref de tous ceux qui contribuent à la « fabrication de la loi » avant qu'elle ne soit votée.

Il ne s'agit pas de céder à la tentation du cliché, d'un « tous pourris » ou de sa version édulcorée qui s'exprimerait pudiquement par l'expression « tous les mêmes ». Nous reconnaissons certaines vertus à une spécialisation du personnel politique. Que certains expriment une cohérence dans des parcours qui les mènent d'un engagement associatif ou syndical à des fonctions politiques, que des fonctionnaires voués aux institutions publiques et formés à leurs arcanes s'engagent en politique, cela n'est ni à regretter ni à empêcher, dès lors que l'accès aux fonctions électives reste ouvert à tous.

Le problème démocratique se pose en revanche lorsque les parcours politiques se muent en stratégies de conservation d'une rente ou de thésaurisation des postes ; lorsque les profils de recrutement et les parcours de sélection s'uniformisent au point de participer au divorce des citoyens avec leur personnel politique et, finalement, avec leurs institutions. L'élection de Donald Trump aux États-Unis témoigne du

ressentiment qui peut s'accumuler contre une élite politique perçue comme une caste endogame et au service d'elle-même avant tout.

Ainsi, renouveler la classe politique ne signifie pas la rendre moins experte ou compétente ; au contraire : une reconnexion avec la société civile est à bien des égards gage d'une meilleure qualité des décisions publiques.

L'objectif est non seulement d'obtenir des personnalités plus diverses, plus représentatives des électeurs, plus proches de leurs préoccupations ; mais aussi, et surtout, des hommes et des femmes politiques plus compétents, plus professionnels. Nous avons la conviction que cela implique de renoncer à la « professionnalisation interne » de la politique, c'est-à-dire la constitution d'une classe dirigeante devenue professionnelle de la politique, ayant gravi tous les échelons du pouvoir, au sein de leur parti et, en parallèle, des postes de la République.

Nous lui préférons un modèle de « professionnalisation externe » dans lequel des femmes et des hommes de talent viendraient apporter leur expérience professionnelle dans le secteur privé ou public, leur performance de terrain dans le secteur associatif ou non lucratif, au service du bien commun. Un modèle dans lequel l'engagement politique est une manière d'apporter ses compétences plutôt que son inexpérience ; un modèle dans lequel le service de l'État consiste à donner le meilleur de ce que l'on sait faire, et non à se laisser porter aux frais (et souvent aux dépens) du contribuable.

• **Diversifier le recrutement au sein des partis**

Au cœur de la vie démocratique, les partis politiques sont une cible prioritaire pour le renouvellement du personnel politique. L'introduction des primaires, d'abord au sein du Parti socialiste et, dernièrement, au sein des Républicains, a constitué une évolution majeure pour accroître la transparence de la désignation du candidat

des principaux partis de gouvernement à la magistrature suprême ; et pour faire émerger des candidats qui, sans être totalement inconnus du grand public, ne sont ni les favoris des sondages, ni les personnalités les plus influentes des appareils dont ils sont issus.

Les primaires n'ont toutefois constitué qu'une première étape, permettant d'entrouvrir la fenêtre de partis dont l'air demeure par trop confiné. Une seconde étape est aujourd'hui nécessaire, celle visant à diversifier et dynamiser le vivier des cadres politiques, des hommes et des femmes qui briguent des responsabilités électives dans notre pays, à tout niveau.

1 — Limiter les mandats électifs publics dans le temps à deux consécutifs de même nature – et quatre consécutifs de toute nature – pour faire place à une rotation du personnel politique

La limitation des mandats dans le temps assure un renouvellement régulier des élus à un poste donné et permet de limiter dans le temps les carrières exclusivement politiques. Elle n'interdit pas à une femme ou un homme politique de briguer de nouveau un mandat après une période intercalaire lui permettant d'exercer une activité professionnelle autre. Cette mesure aurait un effet plus profond sur le renouvellement de la classe politique que le seul non cumul simultané de mandats, mesure adoptée lors de ce quinquennat et qui constitue une première avancée très positive.

Cette mesure favorisera également l'acquisition par le personnel politique de compétences professionnelles extérieures utiles à l'exercice de leurs fonctions. Elle réduira le risque d'une déconnexion durable du personnel politique vis-à-vis du reste de la société.

2 — Inciter financièrement les formations politiques contribuant au renouvellement du personnel politique

Le financement des partis politiques constitue un puissant levier pour favoriser l'émergence de formations nouvelles et le renouvellement

des cadres des partis existants. Deux mesures pourraient notamment être envisagées : moduler les subventions aux partis traditionnels en fonction du renouvellement des candidats investis d'une élection sur l'autre (à enveloppe constante de financement public des partis politiques) ; ouvrir les financements aux nouveaux partis politiques et modes alternatifs d'émergence de candidatures (par exemple l'organisation de primaires citoyennes ouvertes), qui ne perçoivent aujourd'hui aucune subvention publique, la loi existante réservant les financements publics aux partis en fonction de leur score aux élections législatives passées et à leur nombre de parlementaires affiliés.

En parallèle, afin d'encourager le renouvellement de l'offre politique et la création de nouvelles structures, une ressource serait attribuée aux formations politiques nouvelles n'ayant pas encore participé à une élection, sur la base d'un double seuil de 10 000 adhérents uniques et de 100 000 euros de financements privés levés (par cotisations ou dons). Ces seuils sont nécessaires pour limiter les effets d'aubaine. La dotation pourrait être progressive, son montant augmentant par palier en fonction du score atteint sur ces deux critères.

3 — Désigner une fraction minoritaire des assemblées délibérantes des collectivités locales par tirage au sort et recourir aux jurys citoyens pour délibérer sur certaines décisions importantes

Le tirage au sort est une procédure de désignation coercitive d'une fraction des représentants du peuple siégeant dans des enceintes de décision politique, pouvant concerner une fraction minoritaire mais significative de ces assemblées, allant par exemple jusqu'à 15 % de leurs membres. Le tirage au sort ne peut fonctionner qu'accompagné des mécanismes de validation et de compensation professionnelle adaptés, ainsi qu'un mécanisme de formation initiale et continue pour contrebalancer la désignation d'élus inexpérimentés.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le principe de la démocratie représentative mais d'y apporter une part d'aléa qui en redresse

les biais de sélection, au profit d'une meilleure représentativité des conseils élus. Cette méthode dite « délibérative », inspirée notamment des travaux de James Fishkin, a été utilisée avec succès au Danemark ou au Canada, notamment sur des projets de réforme des institutions – projets sur lesquels les élus peuvent être regardés comme en partie biaisés ou en conflit d'intérêts. Ce mécanisme de tirage au sort s'inscrit aussi bien dans la tradition de la démocratie athénienne que dans celle des jurys d'assise, que la culture nord-américaine étend très largement, au bénéfice d'un service citoyen qui fait consensus au sein de la population et des entreprises privées.

Le recours au jury de citoyens tirés au sort pourrait également être utilisé de manière ponctuelle pour l'examen de certaines décisions structurantes engageant la collectivité, telles que des grands projets d'aménagement ou d'investissement.

• Favoriser l'alternance entre le monde électif et le monde professionnel

Pour promouvoir une plus grande représentativité du personnel politique mais également assurer une plus grande efficacité de l'action politique et favoriser les apprentissages croisés, il faut également faire évoluer les pratiques de recrutement et de réorientation des élus à l'issue de leur mandat.

Une telle réforme devra avant tout s'appuyer sur des initiatives volontaristes à l'initiative du secteur privé, dans un cadre minimal à mettre en place par le secteur public. Bien qu'étrangement méconnus par ceux qui réclament un « statut de l'élu » et autres initiatives législatives, de nombreux dispositifs juridiques existent déjà, qui protègent les candidats et élus au sein de l'entreprise (statut équivalent aux « salariés protégés » ou encore possibilité de suspendre son contrat de travail) et leur apportent des garanties à la fin de leur mandat (validation des acquis de l'expérience, formation, indemnité de transition).

Il n'est pas indispensable, à ce stade, de renforcer ces dispositifs. En revanche, il est impératif de changer la culture qui, au sein de l'entreprise comme de l'administration, rend souvent dissuasive la conciliation d'un emploi privé et d'un mandat électif.

4 — Favoriser les programmes d'accompagnement à l'engagement civique et citoyen pour les travailleurs du secteur privé sur une base volontaire

À l'exemple de Michelin et du « Manifeste pour l'engagement citoyen des Entreprises et de leurs salariés », nous préconisons d'encourager et de proposer aux entreprises volontaires des modèles de protocoles prévoyant des facilités matérielles qui valorisent cet engagement au sein de l'entreprise.

La puissance publique peut accompagner de tels programmes, en l'intégrant par exemple au champ du *reporting* obligatoire des entreprises en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise.

5 — Créer des programmes d'échanges entre l'administration et les entreprises privées, avec possibilité de retour, sur le modèle des échanges entre entreprises du secteur privé (« *secondment* »)

De tels échanges, conçus pour des postes de gestion de projets par exemple, permettront non seulement d'accroître la compréhension mutuelle des secteurs privé et public, mais également la facilitation d'une intégration dans le privé d'anciens élus, contractuels administratifs ou fonctionnaires, qui valorise les compétences acquises, souvent très utiles dans le champ du secteur privé. Elle permettra également l'intégration de compétences nouvelles au sein du secteur public, parfois en manque d'expertises techniques ciblées ou de culture d'entreprise dans certains secteurs ou ministères clefs. D'un point de vue juridique, ces échanges ne nécessiteront pas d'aménagements lourds, le recrutement sur contrat étant déjà pratiqué dans l'administration.

Du côté des employeurs publics, la défiance vis-à-vis du secteur privé doit être dépassée, même s'il faudra prendre en compte et gérer les liens des élus et fonctionnaires avec leurs anciens et futurs employeurs. Ces initiatives devraient ainsi donner lieu à une transparence totale et à un contrôle déontologique afin de limiter les risques de conflit d'intérêt ou de malversations.

6 — Transformer le statut des hauts fonctionnaires et recourir, pour ces fonctions, à des contrats de travail classiques

Il est nécessaire d'élargir le vivier d'expertises et de talents à disposition du service public dans les postes d'encadrement supérieur de l'administration, et plus largement la diversité socio-professionnelle et statutaire de ces emplois qui ne seraient plus réservés aux hauts fonctionnaires statutaires ou de carrière – hormis un nombre limité de postes de « souveraineté ». Deux mesures pourraient être envisagées à cet effet : supprimer le statut applicable aux hauts fonctionnaires pour y substituer des contrats de travail de longue durée (de six ans par exemple), renouvelables, à l'exception des postes requérant des garanties d'indépendance spécifiques, comme c'est le cas pour les magistrats de l'ordre judiciaire ; généraliser le recrutement aux postes de direction sur la base d'un appel à candidatures ouvert faisant appel à un comité de présélection professionnel et indépendant, afin d'écarter les risques de nomination de complaisance ou de cooptation politique.

Réformer les institutions : clarifier les responsabilités pour obtenir plus de résultats

D'après l'Eurobaromètre de mai 2016, les Français se distinguent en Europe par un des niveaux de confiance les plus faibles dans leurs institutions nationales : seuls 4 % d'entre eux affirment avoir confiance dans les partis politiques, 14 % dans le gouvernement en tant qu'institution, 18 % dans le Parlement - à comparer aux moyennes européennes, respectivement de 15 %, 27 % et 28 %.

Pourquoi un tel désaveu ? Outre la perte de confiance dans le personnel politique, évoqué précédemment, nous l'attribuons à l'inefficacité de nos institutions nationales et leur incapacité à produire des résultats. Nos institutions produisent d'importants goulets d'étranglement dans lesquels les mécanismes de décisions et d'action s'engluent. Elles sont caractérisées par une dilution des responsabilités. Cette dilution est facteur de désorganisation, elle décourage à la fois une action gouvernementale résolue et transparente et la possibilité pour le Parlement d'exercer un véritable contrôle sur cette action au lieu de servir de caisse de résonance aux jeux partisans, au terme de procédures législatives longues et improductives.

Nos propositions poursuivent trois objectifs.

Premièrement, rechercher l'efficacité et le pragmatisme : il ne s'agit pas de renverser nos institutions, de réécrire la Constitution française en s'appuyant sur une vision théorique de l'organisation des pouvoirs, mais d'apporter des solutions ciblées aux problèmes identifiés dans le fonctionnement de la cinquième République. Nos réformes, ambitieuses, conduisent-elles à une sixième République ? Au fond, cette question importe peu.

Deuxièmement, contraindre institutionnellement l'exécutif à présenter une stratégie claire et à s'organiser pour la mener à bien, à s'engager non plus sur des slogans ou des principes, mais sur des objectifs de résultat, tout en lui donnant la capacité d'y parvenir.

Troisièmement, donner véritablement au Parlement les moyens de contrôler l'exécutif sur la mise en œuvre de sa feuille de route, sans pour autant paralyser l'action gouvernementale.

**• Réformer le pouvoir exécutif :
plus de capacité d'action, plus de responsabilité**

L'ensemble des démocraties libérales, devenues des sociétés de l'information en temps réel, évoluent à leur façon vers un régime

dans lequel le chef de l'État ou du gouvernement exerce aux yeux de tous la responsabilité de l'action de l'exécutif.

Le chef de l'État ne doit plus pouvoir impunément revenir sur son programme présidentiel ou faire volte-face sur des dossiers majeurs au prix d'un simple remaniement. Il doit engager sa responsabilité sur une feuille de route claire. Ceci implique bien sûr qu'il dispose des leviers pour mettre en œuvre cette feuille de route, avec des ministres et des administrations également engagées et responsabilisées.

7 — Mettre fin au double exécutif : le Premier ministre doit disparaître... ou bien devenir le véritable patron

Il n'y a aucune justification à ce que, comme c'est le cas aujourd'hui, des décisions ou des réformes majeures fassent l'objet d'une négociation ou même d'une coordination, parfois difficile et paralysante, entre les deux têtes de l'exécutif, l'une choisie par les Français au suffrage universel direct, l'autre responsable devant le Parlement.

Le double exécutif à la française introduit un manque de clarté dans la responsabilité gouvernementale et ajoute des difficultés considérables d'organisation et de transmission de l'information, au détriment de l'efficacité de l'action de l'État. Au pire, il peut engluier l'exécutif dans une rivalité communicationnelle permanente, le Président et le Premier ministre se disputant les faveurs des sondages par un jeu de démarcation médiatique permanent, consistant à prendre en permanence le contre-pied l'un de l'autre. De plus, le Premier ministre constitue pour le Président une soupape de sécurité qui lui permet d'opérer par la magie du remaniement des volte-face politiques et de se défaire de sa responsabilité.

Pour autant, éliminer le double exécutif ou clarifier son fonctionnement est délicat car modifier les attributions respectives du Président et du Premier ministre est lourd de conséquence sur le fonctionnement

du régime, en particulier la manière dont s'exerce la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement.

Trois solutions sont possibles, nécessitant chacune une révision constitutionnelle.

La première solution consisterait à supprimer le Premier ministre et faire du Président le chef du gouvernement. L'ensemble des services, équipes et fonctions du Premier ministre seraient rattachés au Président. En particulier, l'Élysée serait chargé d'arbitrer entre les ministères et exercerait effectivement la direction du gouvernement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le Président s'exprimerait librement devant le Parlement, notamment pour présenter et défendre l'action de l'exécutif. Le poste de Premier ministre disparaîtrait.

Cette solution présenterait une cohérence avec la tradition de la cinquième République, fondée sur la prééminence présidentielle, et les habitudes des Français, qui considèrent de fait le Président élu au suffrage universel direct comme le responsable de l'action gouvernementale. Elle présente l'inconvénient de rendre plus délicate la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement. Il serait difficile de maintenir des mécanismes de censure (article 49-3 ou censure spontanée), qui susciteraient un risque d'instabilité trop grand à la tête de l'État. De même, maintenir la possibilité de dissolution comme contre-mesure ouvre le risque de blocage institutionnel, le Président pouvant être confronté à une majorité parlementaire d'une autre couleur politique. Le Président ne serait donc pas responsable devant le Parlement au sens constitutionnel du terme et perdrait le droit de le dissoudre. Une censure individuelle des ministres pourrait toutefois être introduite pour conserver un moyen de pression du Parlement sur l'exécutif.

La deuxième solution consisterait à faire du Premier ministre le seul et unique chef de l'exécutif et de reléguer le Président à rôle

non exécutif de gardien des institutions. Dans ce schéma, l'essentiel des attributions constitutionnelles spécifiques du Président (notamment le commandement des armées, le pouvoir de nomination) serait transférées au Premier ministre. Le Président conserverait un rôle de gardien des institutions et d'incarnation de la République au-delà de la vie politique (par exemple, saisine du Conseil constitutionnel ou autres demandes d'avis avant la promulgation des lois). Le Premier ministre deviendrait le chef véritable de l'exécutif et serait désigné par la majorité élue aux élections législatives. En conséquence, le Président ne serait plus élu au suffrage universel direct.

Ce dispositif serait pleinement cohérent avec des modèles éprouvés chez nos principaux voisins, notamment l'Allemagne, l'Italie, se rapprochant également des modèles de monarchie parlementaire dans lesquelles la continuité de l'État est incarnée par une figure royale ou princière. Ce modèle, comme le précédent, fait disparaître la perspective de cohabitation. Il peut créer un risque d'instabilité si le Parlement conservait la possibilité de censurer le gouvernement trop aisément ; ce pouvoir devrait donc être strictement encadré. Réciproquement, la dissolution du Parlement par l'exécutif ne devrait être possible que dans des cas très limités où aucune majorité ne pourrait y être obtenue ; elle serait soumise à l'approbation d'un contre-pouvoir indépendant, par exemple le Conseil constitutionnel. Le Président, devenu une personnalité au-dessus de la vie politique, pourrait incarner l'unité nationale et la bonne marche des institutions, rôle qui est aujourd'hui confondu avec la conduite de la politique gouvernementale. Ce changement profond de régime implique probablement une réécriture en profondeur de la Constitution pour définir les nouveaux rapports entre l'exécutif et le Parlement.

Enfin, une troisième solution consisterait à conserver les deux fonctions, mais à clarifier la répartition des rôles et rendre cette répartition impérative : le Président décide et fixe le cap, le Premier ministre est chargé de sa mise en œuvre.

Comme dans la solution 1, le Président serait en charge de présenter et défendre devant le Parlement la politique du gouvernement. Le Premier ministre demeurerait mais verrait son rôle restreint à l'organisation de l'action gouvernementale, notamment en conservant ses fonctions d'arbitrages et de coordination entre les ministères. Pour éviter les difficultés de coordination entre les deux têtes de l'exécutif, leurs services seraient regroupés. Le Premier ministre serait ainsi positionné comme le plus éminent collaborateur du Président, une sorte de secrétaire général du gouvernement investi d'une fonction politique, et non plus comme un contre-pouvoir.

Cette évolution est sans conteste la plus simple et cohérente avec l'esprit et le fonctionnement de la cinquième République, qui permet de maintenir les dispositifs prévus par la Constitution pour encadrer les rapports entre l'exécutif et le Parlement, telle que la censure ou la dissolution. Le renforcement du pouvoir du Président qu'elle implique devrait toutefois aller de pair avec l'introduction de contre-pouvoirs plus forts, par exemple dans l'exercice du contrôle parlementaire. Cette option ne garantit toutefois pas le renforcement de l'efficacité de l'exécutif par rapport aux deux autres solutions, qui suppriment purement et simplement le double exécutif. Enfin, cette organisation s'accommode difficilement d'une éventuelle cohabitation : la lettre de la Constitution serait contournée en pratique pour que le Premier ministre récupère les fonctions du Président en cas de cohabitation.

8 — Imposer à l'exécutif de s'engager sur un programme gouvernemental précis qui ferait l'objet d'un suivi annuel

La nomination d'un gouvernement se résume actuellement à un cérémonial solennel, bien rodé, mais dépourvu d'engagement politique fort. La coutume veut que le gouvernement soit annoncé par le Secrétaire général de l'Élysée avec sobriété, sous la forme d'une énumération des ministres et des portefeuilles associés, tandis que les médias font des hypothèses sur les calculs politiques qui ont présidé

à ces choix. Ensuite, le Premier ministre formule au Parlement un discours de politique générale, parfois de qualité, mais jamais d'une précision suffisante pour constituer un programme de gouvernement susceptible de permettre par la suite le contrôle de la cohérence et de l'efficacité de l'action de l'exécutif.

Des chantiers intéressants ont ainsi été gâchés par l'impréparation et le manque de communication en amont, comme la réforme du collège ou la loi dite Macron.

Nous proposons que le Président soit dans l'obligation constitutionnelle (ou introduite par une loi organique) de présenter au Parlement une feuille de route détaillée définissant :

- i) les actions prioritaires qu'il compte engager ;
- ii) le calendrier de ces mesures ;
- iii) les moyens qu'il prévoit de mettre en œuvre (budget, organisation des portefeuilles ministériels) ;
- iv) dans les domaines où cela est pertinent, des objectifs chiffrés.

Il est probablement vain de vouloir obtenir à cette occasion des garanties formelles très techniques sur le contenu de la feuille de route. Des aspects importants de l'action gouvernementale sont difficilement quantifiables ou réductibles à un débat technique. En outre, répondre à l'inconséquence de nos dirigeants par un excès de technocratie serait une fausse route : nous voulons des dirigeants capables d'agir au nom d'une vision cohérente, ce à quoi une détermination et une évaluation quantitative et technique de l'action publique ne peuvent se substituer.

Il nous semble que la bonne approche est de faire peser sur le Président une pression externe qui l'obligerait à présenter une feuille de route de qualité assortie d'un suivi sérieux, évitant les engagements purement incantatoires dépourvus d'éléments précis (souvenons-nous par exemple, parmi les engagements présidentiels de 2012,

« mettre fin à la Françafrique »). Il ne s'agirait pas, en revanche, de réglementer ce que doit être un programme présidentiel, assorti par exemple d'indicateurs de performance généralisés.

L'instance devant laquelle la feuille de route est présentée devrait avoir la capacité d'exercer un contrôle exigeant et impartial sur le Président. C'est une fonction que nous souhaitons confier à un nouveau Sénat, qui deviendrait une chambre de contrôle apartisane émanant des forces vives de la Nation, nourrie par les analyses des organismes indépendants comme la Cour des comptes.

Un degré minimal de formalisation juridique devrait être conféré à cette feuille de route (par exemple sous forme de loi cadre ou de décret), afin qu'elle ne demeure à l'état de simple discours que l'on peut défaire ou réinterpréter a posteriori.

9 — Instaurer une procédure exigeante de désignation des ministres

En application de son programme, le Président serait contraint de fixer à ses ministres une feuille de route individuelle suffisamment précise, indiquant les réformes dont il sera responsable ; les moyens mis à sa disposition, ainsi que des éléments de calendrier et des jalons à accomplir.

Le Président pourrait nommer occasionnellement des secrétaires d'État dont le mandat serait borné dans le temps et sur le fond à la mise en œuvre d'une mission spécifique : réorganiser une administration, mener à bien une réforme particulière, etc.

Avant sa nomination, le ministre-candidat serait auditionné par le Parlement, qui émettrait un avis consultatif. En cas d'avis négatif, le Président devrait motiver publiquement sa décision de passer outre. Sur le modèle des *congressionnal hearings* américains, ces auditions devraient être l'occasion d'une revue du fonctionnement

des services dont le ministre aura la charge. Elle pourrait être alimentée par un rapport de la Cour des comptes qui s'attacherait, sans se prononcer sur la feuille de route politique, à mettre en avant les enjeux opérationnels et d'organisation du ministère, les enjeux budgétaires, les enjeux de simplification et d'efficacité des politiques publiques.

Le ministre-candidat devrait présenter une stratégie susceptible de répondre à la fois à la feuille de route du Président et aux enjeux identifiés par la revue des services. L'enjeu de ces propositions n'est autre que d'assurer la compétence de chaque ministre sur le champ de responsabilité qui lui est confié.

Un délai de formation du gouvernement d'environ deux mois serait probablement nécessaire pour réaliser l'ensemble de ces présentations et auditions. Ce ne serait pas une perte de temps, mais un investissement rentable puisqu'il aurait vocation à accroître significativement l'efficacité de l'action de l'exécutif durant l'ensemble du quinquennat.

10 — Rationaliser les cabinets dans une structure unique au service du gouvernement et ouverte aux recrutements dans la société civile

Le fonctionnement des cabinets ministériels a plusieurs inconvénients. En réalisant l'interface avec l'administration, ceux-ci permettent aux ministres de se désintéresser de la gestion de leur ministère. Leur existence multiplie le besoin de coordination. Dans certains domaines, pour arrêter une décision il faut mettre d'accord, dans des réunions interministérielles interminables, 4 ou 5 administrations, 4 ou 5 cabinets ministériels, le cabinet du Premier ministre, et enfin l'Élysée.

Sur le modèle du *Bundeskanzleramt* allemand ou du *Cabinet office* britannique, il serait préférable de substituer à la multiplicité des cabinets ministériels une structure politique centrale et allégée, placée auprès du Président de la République (ou du Premier ministre selon l'option choisie sur la simplification du double exécutif), travaillant

pour l'ensemble du gouvernement. Le ministre conserverait une équipe réduite à 3 collaborateurs maximum, en charge des relations avec la presse et avec le Parlement. Il ne s'agit pas de fusionner mais bien de rationaliser ces équipes, ce qui devrait conduire à la disparition de quelques centaines de postes en cabinet.

Cette organisation contraindrait les ministres à assumer plus fortement leur fonction managériale et à diriger véritablement leur ministère, en s'appuyant sur leurs services, au besoin au moyen de réorganisations et de nominations. Elle permettrait de responsabiliser davantage les administrations, de clarifier et simplifier les circuits de décision, aujourd'hui à géométrie variable.

Actuellement, la complexité des relations entre ministères, administrations et cabinets contribue au quasi-monopole des hauts fonctionnaires dans la composition des cabinets ministériels, fonctionnaires qui apportent certes une expertise technique au décideur mais continuent d'entretenir des liens ambivalents avec leur administration d'origine. Cette nouvelle organisation, en renforçant le rôle des administrations, laisserait également moins de place aux fonctionnaires dans les cabinets ministériels et permettrait l'intégration de profils susceptibles d'apporter une vision indépendante.

• **Un Parlement constructif pour contrôler l'exécutif**

Nous souhaitons que le contrôle du Parlement contraigne l'exécutif à respecter sa feuille de route et à rechercher l'efficacité dans l'action gouvernementale. C'est tout l'inverse de la situation actuelle, dans laquelle le contrôle du Parlement conduit parfois à un parasitage, voire à une paralysie de l'action gouvernementale.

Les comparaisons internationales enseignent que les Parlements qui exercent ou essaient d'exercer un contrôle effectif sur l'action de l'exécutif sont ceux qui disposent d'une légitimité distincte de celle du Gouvernement. Par exemple, l'exigence des *congressionnal*

hearings américains est permise par le fait que l'élection du Congrès est déconnectée de celle du Président.

En France, le Parlement est dans une position inconfortable, oscillant entre majorité docile et opposition aussi caricaturale qu'impuissante. C'est la conséquence du fait que les élections législatives ont lieu dans la foulée et dans le même mouvement que l'élection présidentielle.

Il nous semble dès lors que le contrôle du respect par l'exécutif de ses engagements devrait reposer sur un renforcement de la place au Parlement d'élus qui ne sont pas, en pratique, inféodés à l'exécutif. C'est ce qui donnerait tout leur sens à l'audition des ministres et à l'examen annuel par le Parlement de la mise en œuvre de la feuille de route gouvernementale.

Parallèlement, la composition du Parlement doit permettre de répondre au sentiment d'un manque de représentativité de la vie politique. Plusieurs candidats à l'élection présidentielle se sont exprimés en faveur du renforcement du caractère proportionnel des scrutins législatifs. Il nous semble plutôt que le fait majoritaire est une condition essentielle de fonctionnement des institutions. Il est possible de restaurer le lien entre les Français et la politique sans recourir à la proportionnelle, avec des solutions moins créatrices d'instabilité parlementaire et gouvernementale.

En outre, le rôle du Parlement dans la procédure d'élaboration et d'adoption des lois doit être rationalisé. La lenteur des procédures législatives, notamment du fait d'une navette parlementaire longue et peu productive, est devenue particulièrement problématique avec l'instauration du quinquennat et contraste avec la demande d'action et de résultats exprimée par les citoyens. L'argument selon lequel le temps législatif est un temps de la sagesse nécessaire au contrôle de l'action du pouvoir exécutif ne résiste pas à l'analyse du déroulement de l'examen des textes.

Dans les faits, l'examen des projets de texte par le Sénat apporte peu de valeur ajoutée. Soit le Sénat est d'opposition, et ses amendements, même s'ils sont votés, seront sans effet sur le texte final puisque l'Assemblée nationale a le dernier mot, soit il est détenu par la majorité et son apport est alors minime sous l'effet de la discipline partisane.

En outre, le nombre d'amendements déposés sur chaque texte dans les deux chambres a connu une inflation considérable (parfois plusieurs milliers), ce qui semble en réalité relever d'une tactique d'obstruction plus que d'une volonté de contribuer de manière constructive à l'élaboration de la loi. Une faible proportion de ces amendements est adopté ou repris et modifiés par le gouvernement, et donc intégrés au texte final. Si l'on raisonne en termes d'efficacité, il s'agit d'un temps de discussion parlementaire considérable qui produit peu de résultats.

Il nous semble donc possible d'accélérer l'examen des textes en revoyant les procédures en vigueur, ce qui améliorerait en réalité la pertinence et l'importance du travail parlementaire.

11 — Faire du Sénat une chambre de contrôle apolitique, émanant des « forces vives de la nation »

Afin de donner corps au contrôle de l'exécutif, nous proposons de transformer le Sénat, qui serait composé de représentants des « forces vives de la nation », avec des représentants élus par exemple par les organisations professionnelles et syndicales, les élus locaux, le milieu associatif... et éventuellement des citoyens tirés au sort. Cette évolution conduirait à supprimer le Conseil économique social et environnemental.

Ce nouveau Sénat conserverait des pouvoirs législatifs dans le cadre d'une procédure rationalisée et disposerait de moyens d'enquêtes

étendus : saisine des organismes de contrôle indépendant ; accès aux documents non classifiés de l'administration ; budgets d'étude et de recherche.

12 — Renforcer les pouvoirs de contrôle de l'opposition parlementaire

Afin de renforcer le contrôle de l'exécutif et de façon alternative à l'élection d'une partie du Parlement au scrutin proportionnel, nous proposons de renforcer considérablement les pouvoirs de l'opposition parlementaire, y compris les pouvoirs des partis les moins représentés. Il pourrait s'agir de droits étendus de création de commissions d'enquête disposant de moyens importants, de droits de saisine des organismes de contrôle indépendant, de temps accru dans les séances de question au gouvernement, de droits d'accès aux documents et informations dont disposent les administrations, de moyens d'étude et d'instructions renforcés.

En revanche, dans le souci de préserver l'efficacité de la procédure d'élaboration de la loi, nous ne sommes pas favorables au renforcement du droit d'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi émanant de parlementaires.

13 — Limiter le recours à la procédure d'urgence parlementaire à cinq textes durant le quinquennat

Pour les lois de finances adoptées chaque année s'applique de plein droit une procédure d'urgence qui plafonne à 70 jours le temps dont le Parlement dispose pour examiner le texte, à défaut de quoi le gouvernement peut commencer à mettre ses dispositions en œuvre par ordonnance.

Le gouvernement pourrait disposer du droit d'avoir recours à cette procédure uniquement cinq fois par quinquennat, qu'il réserverait à l'examen des lois les plus importantes de sa feuille de route

ou présentant un caractère d'urgence particulier en raison de l'actualité. Cet encadrement permettrait d'éviter le recours excessif à l'article 49-3. Il est fondamental que le Parlement conserve la possibilité de modifier et rejeter les projets de loi, mais il doit le faire vite quand l'importance du sujet le justifie.

14 — Rationaliser le droit d'amendement et la procédure parlementaire

Il est délicat d'encadrer le droit d'amendement, qui est l'expression même de la démocratie représentative. Fixer des limites au nombre d'amendements qui peuvent être déposés sur un texte est également impossible au plan opérationnel, puisqu'aucun obstacle logistique n'existe au regroupement de dizaines d'amendement en un seul « super-amendement » dont l'examen serait tout aussi fastidieux.

Il faut mettre le Parlement en situation de maîtriser lui-même de manière responsable son droit d'amendement, sans que cela ne résulte d'une règle abstraite ni d'une pression de l'exécutif, en s'appuyant notamment sur le rôle des rapporteurs parlementaires.

Parmi les bonnes pratiques qui pourraient être mises en œuvre ou expérimentées, l'adoption ou le rejet définitif des amendements en commission, sauf avis contraire du rapporteur, qui pourrait décider de reporter la discussion en séance publique s'il l'estime nécessaire et justifié ; la recevabilité des amendements uniquement s'ils ont fait l'objet d'une étude d'impact préalable réalisée par un bureau indépendant au sein du Parlement, ou été co-signés par un nombre minimum de parlementaires, par exemple 20 ou 30. Ceci freinerait notamment le travail des lobbies qui s'appuient le plus souvent sur un ou deux parlementaires et contribuerait à professionnaliser la préparation des amendements en poussant les parlementaires à s'appuyer sur des moyens collectifs (groupes, administrateurs).

En cohérence avec l'instauration d'un nouveau Sénat qui n'émanera plus des partis politiques, une seule lecture dans chaque assemblée



serait suffisante, et l'Assemblée nationale conserverait le dernier mot, sans recours, comme c'est le cas actuellement, à une commission mixte paritaire chargée d'essayer de parvenir à un compromis.





Chapitre 2

Inverser la courbe de l'échec scolaire

Colonne vertébrale de l'idéal républicain, composante essentielle du service public depuis plus d'un siècle, le système éducatif français est à bout de souffle. Les performances éducatives de la France s'érodent, le corps enseignant est en proie à un malaise croissant face à la détérioration du niveau des classes et des conditions d'enseignement, les parents d'élèves ont perdu confiance dans l'Éducation nationale et cherchent des substituts dans le secteur privé. Les attentats qu'a connus notre pays en 2015 ont dévoilé le profond recul, dans certaines couches sociales, de l'adhésion aux valeurs républicaines.

L'enquête PISA 2016, comme celle qui lui précédait, révèle des performances éducatives françaises dégradées, tout juste dans la moyenne de l'OCDE, notamment en matière d'acquisition de compétences et d'échec scolaire coïncidant avec une forte progression des inégalités scolaires. Le Conseil national d'évaluation du système scolaire, dans un rapport de septembre 2016, arrive à une conclusion similaire et note l'inefficacité d'une surabondance de réformes qui sont passées à côté des solutions efficaces expérimentées à l'étranger. Il enchaîne les constats négatifs et dénonce « l'école super-reproductrice » à la française. Pourtant, la France conserve de sérieux atouts, notamment en matière de scolarisation des jeunes enfants et d'éducation supérieure.

Afin de redresser cette situation indigne de notre pays, nous proposons de concentrer les efforts du prochain quinquennat sur des



mesures peu nombreuses mais structurantes de réforme du système éducatif, notamment au niveau de l'école primaire afin d'intervenir dès l'acquisition des savoirs de base et à la racine des inégalités scolaires.

Et si le prochain Président de la République jouait son mandat sur l'école primaire ?

L'école primaire est aujourd'hui une machine à produire de l'échec scolaire de masse. Chaque année, 700 000 élèves, soit l'équivalent de la ville de Marseille, quittent le CM² pour entrer en 6^e ; 140 000 d'entre eux, soit environ 20 % (la population de Clermont-Ferrand) ne maîtrisent pas la lecture et ne seront jamais à l'aise avec l'écrit. Ce taux d'échec scolaire est l'un des plus élevés parmi les pays développés. Et la tendance de long terme n'est pas à l'amélioration : lorsqu'en 2007 elle a soumis des élèves de CM² aux mêmes tests de lecture et de mathématique qu'en 1987 et 1997, la direction de l'évaluation du ministère de l'éducation nationale a été obligée de constater que leurs performances diminuaient tous les dix ans et que cette baisse touchait principalement les élèves aux résultats les plus faibles.

Une des sources du chômage de masse de notre pays se trouve ici, dans une économie où l'emploi est si fortement lié aux qualifications. La rétrospective n'est pas difficile à établir : les jeunes qui risquent le chômage chronique sont ceux qui sortent de l'école sans diplôme (le taux de chômage chez les jeunes qui n'ont pas fini le lycée est de 50 % alors qu'il n'est que de 6 % pour les diplômés du supérieur) ; ils étaient les 150 000 « décrocheurs » de la fin du collège et, sans doute, les mêmes 140 000 élèves ne sachant pas bien lire à la fin du CM². On peut remonter plus tôt encore : ces mêmes enfants étaient en difficulté à la fin du CP et on les appelait déjà « petits parleurs » en maternelle.

Cet échec de l'école primaire est un amplificateur d'inégalités sociales dans notre pays, car ces élèves sont en majorité issus de

familles défavorisées. C'est une spécificité de notre système éducatif : par rapport à la plupart de nos voisins, l'école française est celle où le lien entre difficultés sociales et scolaires est le plus fort. Outsiders ultimes de notre pays, ces 140 000 enfants, pauvres pour la plupart, ont perdu de nombreuses opportunités avant même d'avoir onze ans. Incroyable échec du service public, à qui les Français confient leurs enfants six heures par jour de la première année de maternelle à la fin du CM² et qui, en retour, en condamne un sur cinq à un avenir difficile.

Cette situation n'a rien d'inéluctable. Bien au contraire, elle s'explique, au moins en partie, par un profond déséquilibre des politiques éducatives et de lutte contre les difficultés sociales en général : ces dernières ainsi que les problématiques liées à l'emploi font l'objet des plus fortes attentions et des plus fortes dépenses à l'âge adulte (allocations chômage, formation professionnelle, emplois aidés, etc.), lorsqu'elles sont devenues les plus difficiles à traiter. Or, ces difficultés sont identifiables bien plus tôt, avant même le collège, à l'école primaire, et c'est à ce stade que les politiques publiques sont les plus efficaces pour y remédier.

C'est l'objet des travaux du prix Nobel d'économie James Heckman, qui compare les politiques publiques en termes de retour sur investissement en capital humain sur les bénéficiaires (diplôme, emploi, santé). La courbe de Heckman montre que les politiques éducatives d'un pays ont un impact maximal sur la destinée de sa jeunesse dans les premières années (appui à la parentalité, crèches, école maternelle, école élémentaire) ; à l'inverse, les efforts plus tardifs (lutte contre le décrochage au collège ou au lycée, lutte contre l'échec dans le supérieur) sont nettement moins efficaces.

Ces travaux font consensus au sein de la communauté scientifique et éducative. Pourtant, notre pays fait globalement l'inverse. On pense souvent qu'avec l'éducation, les choses sérieuses commencent

au collège et que c'est après le bac que se joue l'avenir professionnel des générations futures. Pour les parents, l'école maternelle est parfois vue comme un mode de garde, moins comme un enjeu pédagogique majeur. Enfin et surtout, sans droit de vote ni syndicats les représentant, nés de familles défavorisées souvent issues de l'immigration, ces tout jeunes enfants ne sont défendus par personne, eux qui ne risquent pas de descendre dans la rue ou de peser sur le cours d'une élection. En conséquence, d'un point de vue budgétaire, les dépenses par élève sont de 5 700 € par an au primaire (maternelle et élémentaire), contre 8 300 € au collège, 12 000 € au lycée et 10 000 € à l'université. L'enjeu est d'inverser ce déséquilibre afin de traiter les difficultés en amont, dès l'école primaire.

Il y a pourtant des raisons d'être optimistes : il existe, en France et ailleurs, des réussites qui montrent que l'école primaire constitue l'un des meilleurs leviers pour le progrès de notre pays et pour l'égalité des chances.

15 — Fixer comme objectif prioritaire que personne ne quitte l'école primaire sans savoir lire

Il n'est pas acceptable, en France, que 20 % des élèves quittent l'école primaire sans savoir lire. Nous proposons donc l'objectif suivant : qu'en 2022, 90 % des élèves sachent lire à la fin du CM², contre 80 % aujourd'hui ; autrement dit, le prochain président de la République doit s'engager à tout entreprendre pour diviser l'échec scolaire grave par deux, de 20 % à 10 %, et ainsi sauver 70 000 élèves par an. Ce résultat porterait la France au niveau du Canada – nous resterions alors encore très en retard par rapport aux pays les plus performants. C'est aussi la meilleure stratégie pour améliorer nos classements internationaux, le nombre d'élèves en difficulté étant la faiblesse principale de la France au sein des benchmarks étrangers.

C'est sur cet objectif, et celui-ci seulement, que le prochain gouvernement doit être jugé en matière éducative. Nous ne nions pas

que l'école primaire ait d'autres missions : enseigner le vivre-ensemble, permettre l'épanouissement de tous, développer la créativité, etc. Nous ne suggérons pas d'oublier ces dimensions. Mais nous connaissons les difficultés de la conduite du changement en matière éducative et la quantité limitée de capital politique dont dispose un gouvernement.

Nous n'avons pas l'ambition de définir les meilleures méthodes pédagogiques. Mais nous savons une chose : la pédagogie est une science et non une affaire de gourous. Elle a souvent été un terrain de querelles idéologiques (la « méthode globale » d'apprentissage de la lecture des modernes contre la « méthode syllabique » des traditionalistes) qui rappellent davantage la théorie des humeurs de la médecine du Moyen-Âge que la science moderne.

Certes, on ne pourra jamais définir la bonne méthode éducative comme on peut définir la bonne méthode pour traiter une appendicite. Mais on en sait assez sur les mécanismes de l'apprentissage et du cerveau et sur l'évaluation d'impact de politiques éducatives pour définir quelques mesures simples qui amélioreront le niveau des élèves et permettront de lutter contre l'échec scolaire.

16 — Offrir à chaque enfant 35 heures d'enseignement pour apprendre à lire

Les enfants ont besoin d'un total de 35 heures de concentration intense pour être sûrs d'apprendre à lire. Pourtant, dans les 3 ans où se fait l'apprentissage de la lecture (dernière année de maternelle, CP, CE1), soit environ 2 600 heures de présence au total, l'école n'est pas capable d'offrir à chaque élève de France ces 35 heures d'apprentissage engagé. Il faut impérativement construire les programmes, les emplois du temps, les leçons, l'animation des séquences et la répartition des élèves en groupes qui permettraient d'y parvenir.

17 — En finir avec des grandes vacances de 2 mois et demi et passer à 8, puis 6 semaines de vacances

Le niveau des élèves régresse pendant les grandes vacances, surtout chez les élèves de milieux défavorisés. Certaines études suggèrent que l'écart entre élèves issus de milieu favorisés et élèves issus de milieux défavorisés se creuse davantage pendant les vacances que pendant les périodes de cours. Augmenter le nombre d'heures d'école dans l'année, réduire les interruptions les plus longues sont un des instruments les plus puissants de l'égalité des chances et les vacances sont le moyen le plus simple de commencer.

18 — Concentrer la formation initiale des professeurs sur les compétences requises en salle de classe et encourager le partage d'expérience

La formation initiale des enseignants doit aborder d'une part les bases des sciences cognitives de l'apprentissage et d'autre part les pratiques de salle de classe enseignées à base de mises en situations. Il faut également favoriser la culture de la coopération et du partage d'expérience entre les enseignants : une fois en poste, les enseignants doivent visiter leurs classes respectives, observer les leçons des autres et échanger sur leurs pratiques. La formation des enseignants doit également intégrer les dimensions non-cognitives du savoir (confiance, régulation des émotions, concentration, collaboration) qui, pour apprendre à lire, écrire, compter, sont aussi importantes que les dimensions cognitives et doivent faire l'objet de la même attention.

19 — Diminuer le nombre d'élèves par enseignant pour le cycle grande section – CE1, uniquement au sein des écoles relevant de l'éducation prioritaire

Plusieurs études ont démontré qu'une baisse de cinq élèves par classe dans l'éducation prioritaire permettait à elle seule de réduire

pour part l'écart entre les classes de l'éducation prioritaire et les autres. Dès lors que l'objectif est clair (la réduction de l'échec scolaire) et que les moyens appropriés sont octroyés, il semble préférable de laisser une large autonomie aux écoles pour l'innovation et l'expérimentation de méthodes d'apprentissage appropriées au contexte propre d'une classe.

Collège, lycée : retrouver l'ambition de l'excellence pour tous

• Lutter contre l'indiscipline et reconquérir le temps d'apprentissage dans les salles de classe

Les renseignements recueillis auprès d'un grand nombre d'enseignants pointent l'urgence d'un renforcement de la discipline dans les salles de cours et de l'autorité des acteurs de l'institution scolaire. Dans des établissements particulièrement en difficulté, il n'est pas rare que les élèves ou leurs familles profèrent des menaces physiques à l'encontre du personnel enseignant ou des membres de l'administration. Dans la majorité des classes du secondaire, le temps consacré à la discipline rend difficile l'achèvement des programmes. D'après le Conseil national d'évaluation du système scolaire, sur 4 heures de français par semaine annoncées en classe de 3^e, le temps d'enseignement effectif serait de 2 h 30 en éducation prioritaire, 2 h 45 hors éducation prioritaire et 3 heures dans le privé. L'indiscipline constitue un gâchis massif de compétence pour les enseignants qui ne sont plus employés à leur vrai métier.

Les difficultés rencontrées par les enseignants face aux classes découlent en grande partie du manque de soutien des administrations et du rôle ambigu joué par les parents, même si d'autres facteurs interviennent également, tels que les effectifs trop nombreux de classes surchargées, l'usage des téléphones portables dans les salles de cours provoquant un déficit de concentration, les conditions matérielles parfois déficientes. Nombreux sont les professeurs implicitement ou

ouvertement désavoués par leur hiérarchie en cas de conflit avec les élèves ou les parents d'élèves. Les chefs d'établissement sont eux-mêmes évalués, au moins tacitement, sur leur capacité à faire remonter le moins de difficultés possibles. Les parents sont prompts à désavouer l'autorité scolaire.

La littérature académique documente aujourd'hui de manière précise l'impact positif d'une politique volontariste de maintien de la tranquillité scolaire sur le bien-être et la performance des enfants. Les élèves chahuteurs ou qui ne prennent pas l'habitude de se plier aux règlements collectifs nuisent à l'apprentissage des autres élèves et à terme se trouveront défavorisés dans leurs relations socio-professionnelles. L'indiscipline est incompatible avec la mission républicaine de l'école. Le cadre scolaire devient incapable d'incarner les principes de conduite essentiels à la formation de la conscience citoyenne, qui incluent le calme, la maîtrise de soi, l'écoute et le respect de l'autre.

20 — Introduire une politique de lutte contre l'indiscipline en classe et évaluer de manière indépendante le climat de sécurité et de sérénité à l'école

La sécurité et la tranquillité doivent devenir une priorité pour les cadres du système scolaire qui doivent être encouragés par le ministère de l'éducation nationale à traiter ces questions et non à les occulter, en appuyant les efforts des enseignants sur ce point. L'évaluation ne doit plus être pénalisée par le signalement d'incidents, ce qui conduit les intéressés à chercher à dissimuler la réalité plutôt que l'affronter. L'évaluation des chefs d'établissement doit plutôt reposer sur une évaluation indépendante et qualitative de la sérénité des classes, réalisée auprès des enseignants et des élèves.

Le régime disciplinaire des établissements, qui associe traditionnellement punitions et sanctions disciplinaires, doit être renforcé, en prévoyant une réponse systématique pour tout comportement

inapproprié. Les sanctions disciplinaires lourdes doivent être réservées aux cas graves et répétés dans la mesure où elles conduisent généralement à l'exclusion de l'élève. Mais tous les manquements à la discipline doivent faire l'objet d'une réponse proportionnée.

Les enseignants doivent être accompagnés et appuyés dans le maintien de la discipline en classe, par des formations adaptées et des groupes d'échange entre enseignants, par la définition d'une politique d'établissement sur la gestion de la discipline dans les classes, par un dispositif d'intervention systématique et rapide par un intervenant externe à la salle de classe lorsque l'enseignant ne parvient pas à rétablir le calme lui-même dans son cours, par l'organisation d'une interface avec les parents d'élèves et les parties prenantes extérieures susceptibles de protéger l'enseignant.

• Démultiplier les filières d'excellence et renforcer l'orientation des élèves

L'éducation nationale risque aujourd'hui d'être piégée dans un discours égalitariste et anti-élitiste simpliste. Désarmés devant le déclassement du système scolaire et ses difficultés à corriger les inégalités, certains sont tentés de supprimer des lieux de réussite supposés être réservés à la bourgeoisie : sections bilingues, latin et grec, classes franco-allemandes (maintenues à titre dérogatoire) ou autres dispositifs pédagogiques innovants, avec l'idée louable de concentrer les moyens sur les enseignements généraux et pluridisciplinaires.

Cette politique a pourtant de nombreux inconvénients. Elle réduit la palette des choix disponibles et la modularité du système, moins à même de s'adapter à la différence des niveaux et des aspirations des élèves ; elle affaiblit les instruments de promotion méritocratique, qui constituent un vecteur d'ascension sociale pour les élèves talentueux issus de milieux moins favorisés ; elle supprime la possibilité d'établir

des laboratoires d'excellence capables d'améliorer la réputation des établissements et de promouvoir l'innovation pédagogique.

21 — Créer des parcours de singularisation dans chaque filière

La réussite du système éducatif ne signifie pas la disparition des filières d'excellence, mais au contraire leur multiplication : chaque élève doit avoir droit à rejoindre une filière lui permettant d'exercer ses talents.

Des parcours de singularisation doivent être développés dans chaque établissement, tant dans l'enseignement général que dans les filières technologiques et artisanales, professionnelles, culturelles ou sportives.

Ceux-ci doivent allier un recrutement sélectif, qui veille à détecter les talents et à attirer les meilleurs par-delà l'origine sociale ; l'octroi de bourses au mérite sur critère social ; un programme scolaire laissant une large place à des enseignements spécialisés ; des moyens permettant à l'élève d'apprendre dans de bonnes conditions, par exemple par l'ouverture de places d'internat ; l'application de standards éducatifs alignés sur les meilleures pratiques au niveau national et international ; des instruments d'orientation permettant de concrétiser la promesse de promotion éducative et sociale (accords avec des établissements d'enseignement supérieur, conseil personnalisé).

La diversité des classes et des filières spécialisées doit être conciliée avec une capacité de décroisonner les établissements et les parcours individuels.

22 — Créer des sas de réorientation au sein du parcours scolaire à toutes les étapes clés du parcours scolaire

S'il faut inciter chaque élève à approfondir ses sujets de prédilection, il faut aussi lui permettre de réévaluer et de réorienter son parcours

à intervalles réguliers. Les enfants des classes populaires s'autocensurent fréquemment en choisissant des filières courtes supposées plus sûres et plus rentables à court terme.

Les sas de réorientation doivent être institutionnalisés aux moments charnières (passage en 6^e, fin de 3^e, terminale, bac+2). Ils doivent comporter des possibilités de passerelles vers d'autres types d'enseignement, sur la base du niveau acquis et avec l'aide éventuelle de cours de mise à niveau ; un conseil individualisé renforcé. Ces passerelles doivent permettre des mobilités dans tous les sens : non seulement des filières générales vers les filières techniques, mais également dans le sens contraire, les filières professionnelles ne devant en aucun cas constituer des voies de garage d'où il est impossible de ressortir, mais des orientations véritablement choisies.

Réformer l'organisation du système scolaire

• Mesurer, mesurer, encore mesurer le niveau des élèves

Un observateur extérieur passant une semaine à la direction du ministère de l'Éducation nationale constaterait avec surprise que le niveau et le progrès des élèves sont peu évoqués. À Noël, personne ne se demande si les chiffres de la lecture du premier trimestre de CP ou de CE1 sont bons et ce qu'on pourrait faire pour les améliorer.

De fait, au niveau national, ces chiffres ne sont ni connus, ni mesurés, ni pilotés. Le ministère de l'Éducation nationale ne possède comme véritable indicateur du niveau des élèves français que les résultats du brevet des collèges et du bac ; en 2012, il a même supprimé les évaluations de l'entrée en sixième. Or, si le niveau des élèves n'est jamais mesuré, cela signifie que ce n'est le métier de personne de l'améliorer.

Nous rêvons d'une école où le ministre de l'Éducation ne joue pas son poste sur la rentrée des classes, le bon déroulement du bac ou

le nombre de grévistes évités, mais sur l'inversion de la courbe du nombre d'enfants qui ne savent pas lire à la fin du CE1.

23 — Instauration d'évaluations nationales du niveau des élèves à des moments clés (et notamment au primaire)

Ces évaluations, rendues publiques, doivent devenir un outil pédagogique à destination des professeurs dans la salle de classe. En revanche, nous ne recommandons pas de lier de manière stricte les résultats de ces évaluations aux allocations budgétaires, afin d'éviter les effets pervers identifiés dans d'autres pays ayant adopté de telles règles.

Ce qui est vrai au niveau national doit l'être aussi sur le terrain : au sein de l'école, nous proposons d'établir une culture de la mesure des progrès des élèves sur chacune des compétences décisives. Notre vision est celle d'une salle des professeurs où, tous les mois, les enseignants discutent, chiffres à l'appui, des progrès de leurs classes, des élèves qu'il faut aider, des méthodes pour y parvenir, etc. L'utilisation des outils numériques à l'école primaire pourrait contribuer à fournir des évaluations plus fines des compétences individuelles des élèves. Ces pratiques existent déjà de manière disparate dans nos écoles ; elles doivent devenir la règle, au lieu de dépendre de la seule volonté de l'équipe pédagogique. La question de la notation des élèves, c'est-à-dire de la façon de communiquer aux élèves et à leurs parents la qualité du travail fourni, est un sujet différent, et indépendant de cette politique de la mesure.

• Revaloriser la condition enseignante

La dégradation de la condition enseignante est un constat désormais banal. Certes, les enseignants bénéficient de la sécurité de l'emploi et de vacances généreuses. Toutefois, l'attractivité financière des postes au regard du niveau de diplôme des personnels enseignants

demeure faible. La détérioration des conditions d'enseignement liée aux difficultés disciplinaires et sécuritaires nuit fortement à la motivation des possibles candidats à l'enseignement, tout comme le sentiment d'une autonomie pédagogique limitée.

Les conséquences de cette dégradation sont aujourd'hui flagrantes : le recrutement est devenu difficile, le nombre des candidats aux concours a fortement diminué et la sélection a de fait fortement régressé. En 2000, il y avait encore 8 000 candidats au CAPES de lettre. Aujourd'hui il ne reste que 3 000 inscrits, et 1 800 réellement présents aux épreuves pour environ 1 300 places. Nombreux sont les enseignants qualifiés qui, après quelques années, jettent l'éponge, las de ne pouvoir exercer leur vrai métier.

Il est impossible de s'y résigner, car la qualité et l'engagement du corps enseignant est la clé de la réussite du système éducatif.

24 — Proposer un nouveau contrat d'engagement à la profession enseignante associant hausse de la rémunération, accompagnement renforcé et hausse du nombre d'heures travaillées

Il faut organiser une véritable montée en gamme du statut d'enseignant. Un nouveau contrat doit être établi avec la profession, fondé sur quatre piliers : un niveau de sélection initiale et de formation continue plus élevé, incluant des formations pédagogiques ; une amélioration des conditions de travail par un meilleur accompagnement de l'institution, notamment sur les aspects disciplinaires et logistiques ; un niveau de rémunération significativement plus élevé en début de carrière et dans les établissements prioritaires ; une augmentation modérée du temps de travail hebdomadaire, permettant de neutraliser le coût budgétaire de la réforme.

Le progrès de notre école primaire n'est pas qu'une question de moyens financiers, loin de là. Toutefois, la priorité donnée à l'école

primaire doit s'accompagner des ressources budgétaires associées. D'une part, les objectifs de la lutte contre l'échec scolaire impliquent une prise en charge plus longue des élèves, une hausse du temps de présence des professeurs dans l'école et donc de leur temps de travail annuel. Cette hausse doit s'accompagner d'une hausse de salaire proportionnelle. Une hausse supplémentaire de la rémunération des professeurs des écoles doit être proposée à l'embauche et lors des cinq premières années, afin d'attirer davantage de talents vers l'enseignement primaire.

En revanche, la rémunération des enseignants en poste depuis plus de cinq ans ne doit pas être augmentée sans contrepartie : elle pourrait même être conditionnée à l'engagement de l'enseignant dans ses travaux. Enfin, il faudra financer une hausse du nombre de professeurs des écoles notamment pour le cycle grande section – CE1 au sein des écoles relevant de l'éducation prioritaire, et pour ces classes et ces écoles uniquement.

S'il n'est pas retenu d'augmenter la dépense globale d'éducation, cet impact budgétaire doit être financé par redéploiement depuis le lycée (général, technologique et professionnel).

• **Décentraliser la gestion opérationnelle du système éducatif français**

Le pilotage du système éducatif est aujourd'hui à bout de souffle. La politique éducative portée par l'État pâtit d'une incapacité à faire émerger une vision stratégique du système éducatif et d'objectifs pédagogiques ambitieux, dont l'absence est dissimulée par une succession ininterrompue de réformes inégalement structurantes et de modifications des programmes scolaires.

En micro-manageant le contenu des enseignements, les dotations horaires d'enseignements optionnels ou les questions logistiques liées à l'organisation de la rentrée et des concours, l'État s'écarte de

son vrai métier : la définition de standards et la fixation d'objectifs de niveau, l'évaluation de la qualité de l'enseignement et des conditions d'accueil des élèves.

Cette schizophrénie organisationnelle se double d'un conflit d'intérêt objectif. Garant du bon fonctionnement de l'institution scolaire et des résultats obtenus, l'État ne peut se livrer à une évaluation impartiale et sincère des performances du système scolaire. En découle une incapacité à prendre en compte les mauvaises nouvelles remontant du terrain, sur le plan des résultats scolaires ou de la sécurité des établissements.

Plus grave encore, comme l'expérimentent tristement de nombreux enseignants, l'administration se livre parfois à une manipulation des évaluations afin d'afficher un niveau général artificiellement gonflé, ce qui réduit les examens nationaux à de coûteux et inutiles rites de passage.

25 — Décentraliser aux régions la gestion opérationnelle de l'ensemble du système d'enseignement primaire et secondaire et accroître l'autonomie pédagogique au niveau local

L'OCDE a établi une corrélation positive entre le niveau de décentralisation et la performance éducative. La gestion opérationnelle du système éducatif primaire et secondaire pourrait être décentralisée aux régions (le cas échéant, aux départements pour les collèges), qui assurent déjà la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées.

Les régions, qui bénéficient désormais d'une véritable taille critique, pourraient assurer la gestion administrative et l'évaluation individuelle des personnels enseignants et administratifs, qui seraient placés sous leur autorité, et l'organisation des enseignements. Dans ce cadre, les établissements seraient dotés d'une autonomie accrue

de définition des programmes et des maquettes pédagogiques, sous le contrôle de l'exécutif régional.

Une organisation décentralisée renforcerait la cohérence de la gestion des moyens des établissements et offrirait un suivi politique de proximité du système éducatif, renforçant la redevabilité de l'administration éducative vis-à-vis des électeurs.

26 — Recentrer l'État sur la définition des standards éducatifs, le recrutement des enseignants, la péréquation des moyens budgétaires et l'évaluation

Dans un système décentralisé, l'État ne serait pas dessaisi de toute compétence en matière éducative, mais recentré sur une fonction de définition des standards et d'évaluation et serait redevable, devant la représentation nationale, de l'évolution du niveau éducatif et du contenu général des savoirs transmis à l'école.

Il organiserait la sélection des enseignants qui, comme c'est le cas des administrateurs territoriaux, pourraient être recrutés par concours national et placés sur une liste d'aptitude, avant d'être recrutés par les régions, voire directement par les établissements. Il contribuerait également à la formation initiale et continue des enseignants et favoriserait l'échange de bonnes pratiques entre régions.

L'État définirait des standards pédagogiques généraux et les tronc communs de disciplines devant être enseignées et les objectifs pédagogiques à atteindre à chaque niveau. Il contribuerait à élaborer des palettes d'outils à l'usage des enseignants. Il ne serait toutefois plus prescripteur des méthodes d'enseignement et laisserait ainsi une plus large place à l'innovation pédagogique et à l'initiative locale.

Il s'assurerait de l'évaluation et de la mesure des résultats obtenus par l'organisation des examens nationaux et de tests des élèves à quelques moments clés, et conserverait une fonction de contrôle



externe de la qualité des conditions d'accueil et d'enseignement dans les établissements. Afin de garantir l'égalité du système éducatif, il veillerait à la péréquation des moyens budgétaires dévolus aux régions pour la conduite de la politique éducative.





Chapitre 3

Réenchanter l'Europe

En 2011 lors de la crise économique et financière, puis en 2015 avec la crise des migrants, les États membres ont privilégié la mise en place d'une « Europe du contrôle », chargée de surveiller tantôt les frontières, tantôt les politiques économiques et budgétaires nationales. Cette réponse régaliennne, sécuritaire, sans être dénuée de toute justification, capitalise sur les peurs et les ressentiments nationaux, sans proposer un projet capable de les transcender.

Certes, il y a eu de vrais progrès permettant de déployer des instruments efficaces de mutualisation des risques, tels que l'Union bancaire, des mécanismes d'assistance aux États en difficulté ou l'interventionnisme accru de la BCE.

Ces avancées demeurent toutefois peu visibles. Les citoyens perçoivent surtout le carcan des réformes orthodoxes imposées à leurs gouvernements par des instances mal identifiées et peu démocratiques : qui se sent représenté par l'Eurogroupe ou la Troïka ?

Le référendum du 23 juin 2016, où le Royaume-Uni a décidé sa sortie de l'Union européenne, constitue l'ultime épisode du désenchantement d'une partie croissante – en réalité, majoritaire – de la population vis-à-vis du projet européen. Comme beaucoup, nous avons été consternés de voir le Royaume-Uni, pays dynamique, ouvert, multiculturel, s'enfoncer dans la régression économique et l'obscurantisme

nationaliste. Consternés devant l'aveuglement de démagogues qui, pour construire leur succès personnel, attisent des tensions de voisinage érigées en fossés identitaires et n'hésitent pas à brader définitivement une union qui, dans un monde tourmenté, fait pourtant notre force.

Nous en tirons un double diagnostic.

D'une part, l'Europe est insuffisamment démocratique. Cela ne signifie pas que les dirigeants et députés européens ne soient pas représentatifs : au contraire, ils émanent soit du suffrage universel direct, soit de gouvernements démocratiquement élus. Cela signifie plutôt que les institutions européennes existantes ne permettent pas une appropriation par les citoyens européens de la décision politique. Ceux-ci ont le sentiment que la décision leur échappe, que les décideurs n'agissent pas au nom de ceux qu'ils les ont élus, mais d'intérêts autres.

D'autre part, l'Europe est insuffisamment sociale. Ce constat n'est pas nouveau et résonne comme une vieille antienne. Le fait est toutefois évident : les bénéficiaires du projet européen sont plus tangibles pour les entreprises internationalisées, les cadres supérieurs, les jeunes qui ont la chance de faire des études longues ou les retraités aisés qui profitent des commodités touristiques d'une Europe sans frontières, que pour les travailleurs indépendants, les employés, les chômeurs, ou tout simplement ceux qui ne sont pas dans une situation de ressentir directement les bénéfices du marché unique. En donnant une nette inflexion sociale au programme du parti conservateur britannique, Theresa May a confirmé cette intuition.

Ce diagnostic simple n'a malheureusement pas été partagé par les dirigeants européens qui, au lendemain du Brexit, échafaudent les plans d'une Europe sécuritaire pour certains, d'une Europe plus fédérale pour d'autres, d'une Europe au rabais ou de « moins d'Europe » pour les plus eurosceptiques.

Les mouvements progressistes doivent d'urgence proposer une Europe plus proche, mais aussi une Europe capable, qui agisse au service de tous ses citoyens, et qui le fasse savoir.

Démocratiser les institutions européennes

Le déficit d'appropriation démocratique du projet européen est une donnée constante et bien documentée. Le sondage Eurobaromètre trace cet état de fait depuis 2004 : les Européens ont toujours majoritairement estimé que leur voix ne comptait pas dans l'UE (à 55 % en mai 2016, contre 52 % en 2004). Parmi les pays où ce sentiment est majoritaire, trois groupes émergent : les pays éloignés des centres de décision européens, qui se perçoivent à la périphérie (pays baltes, pays d'Europe centrale et orientale) ; les « grands pays » (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie), où le sentiment de distance entre le peuple et ses représentants européens est le plus prégnant, en raison de l'existence de nombreuses strates intermédiaires de représentation ; enfin, les pays qui ont bénéficié d'un programme d'assistance économique et qui ont perçu, à tort ou à raison, une forte dépossession de leur souveraineté (Grèce, Portugal, Chypre, dans une moindre mesure l'Irlande).

Fait paradoxal : depuis la création de l'Eurobaromètre, la majorité des citoyens européens se disent optimistes quant au futur de l'UE et ont une opinion positive (ou neutre) de l'UE. Fait encore plus marquant : depuis 2004, les Européens ont toujours eu davantage confiance dans les institutions européennes que dans leurs parlements et gouvernements nationaux – même si cette confiance s'est fortement érodée dans les trois cas depuis 2004 (passant de 50 % à 33 % des sondés pour ce qui concerne l'UE).

Des progrès majeurs ont été effectués afin d'améliorer la représentativité des dirigeants européens. Le premier, qui date de 1979, a été l'élection au suffrage universel des députés européens. Le

second, plus récent, a consisté en la désignation au sein du parti européen gagnant les élections européennes du président de la Commission européenne, qui émane donc indirectement du suffrage universel.

Des évolutions positives sont également venues renforcer la transparence des institutions européennes, notamment du Conseil des ministres de l'UE, dont les délibérations sont partiellement publiques, de la Commission, dont les interlocuteurs (notamment les lobbyistes) doivent être enregistrés dans un registre de transparence. Cette transparence demeure toutefois insatisfaisante ; les décisions du Conseil européen, qui rassemble les chefs d'État et de gouvernement, demeurent particulièrement opaques, alors qu'elles président dans les faits aux destinées de l'UE.

27 — Renforcer le rôle des Parlements nationaux dans la désignation des membres du Parlement européen pour en faire des ambassadeurs du projet européen

Une des premières priorités est de renforcer l'appropriation et le contrôle effectif par les peuples du projet européen. Pour combler la distance entre Bruxelles et le citoyen, nous proposons de construire, en plus des liens directs, par le biais de la communication et de la transparence, le renforcement des liens indirects. Il faut chercher à développer des intermédiaires entre les citoyens et les décideurs politiques européens, intermédiaires qui pourraient également assurer le rôle d'ambassadeurs de la cause européenne dans les États membres.

Les Parlements nationaux peuvent, mieux que tout autre, assumer cette fonction : la représentation des électeurs est au cœur de leur fonction ; ils sont davantage en prise avec les réalités locales et nationales ; ils sont directement concernés par l'activité législative européenne qui se surimpose aujourd'hui largement à l'activité législative nationale ; ils sont aptes à construire une position d'intérêt général.

L'implication des Parlements nationaux au niveau européen est aujourd'hui inégale selon les États membres. À Bruxelles, elle n'est permise institutionnellement que par le biais de la procédure de carton rouge prévue par le traité de Lisbonne ou encore par la conférence interparlementaire prévue par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique (TSCG) de 2012.

Nous proposons d'aller plus loin en donnant aux Parlements nationaux la prérogative de désigner une partie des représentants du peuple au niveau européen. Cette proposition pourrait prendre plusieurs formes : soit la distinction, au sein du Parlement européen actuel, de deux collèges de taille identique, l'un désigné au scrutin universel direct, l'autre au scrutin indirect par les Parlements nationaux au sein de leurs membres ; soit la création d'une chambre haute européenne émanant des Parlements nationaux.

Cette mesure permettrait de faire bénéficier le Parlement européen d'un apport de compétences nouvelles, les profils des députés nationaux étant dans certains cas différents des ceux des parlementaires européens élus directement ; elle renforcerait drastiquement l'intérêt des Parlements nationaux pour les questions européennes. Cette mesure est également plus souple qu'une participation des Parlements nationaux en tant que tels à l'adoption des textes européens, qui alourdirait considérablement le processus législatif et amoindrirait la capacité d'action européenne.

28 — Introduire des listes uniques pour l'élection des députés européens

En ce qui concerne les députés qui demeureraient élus au scrutin universel direct, ceux-ci pourraient être regroupés dans des listes partisans transeuropéennes. L'établissement de listes uniques pour chaque parti représenté au Parlement européen, panachant des candidats et candidates de tous les États membres, favoriserait la construction d'un programme unique au sein des grands partis

européens et ainsi, l'émergence d'un véritable débat politique pan-européen ; mais aussi l'identification de têtes de liste visibles, ayant vocation à exercer des responsabilités éminentes au sein des institutions européennes.

29 — Faire de la Commission un véritable gouvernement européen dont tous les membres émaneraient du Parlement

La représentativité politique de la Commission européenne est aujourd'hui réelle et émane d'une source hybride : pour part du Parlement européen qui désigne le Président de la Commission ; pour part des gouvernements nationaux qui désignent les commissaires. L'influence des grands États membres demeure prépondérante dans ces nominations. Force est de constater que ce modèle équilibré ne permet pas d'asseoir pleinement la légitimité de cette institution qui est pour beaucoup jugée hors sol, technocratique ou affiliée à des intérêts économiques obscurs.

Une clarification est aujourd'hui nécessaire. La nomination des commissaires au sein des membres du Parlement européen permettrait d'asseoir la légitimité démocratique de cette institution, tout en renforçant le poids du Parlement qui deviendrait un véritable vivier du pouvoir exécutif européen. Cette règle n'est en outre pas incompatible avec la pratique actuelle imposant un représentant de chaque État membre au sein de la Commission – règle qui, rappelons-le, avait été supprimée par le traité de Lisbonne mais est demeurée en usage.

Créer des opportunités européennes pour tous

La crise a mis l'Europe au cœur des débats économiques mais a rapidement jeté le doute sur la capacité de l'échelon européen à promouvoir le progrès économique et social. La montée des populismes révèle un décrochage de plus en plus alarmant des peuples vis-à-vis

du projet européen. Cette situation révèle les limites d'un projet politique fondé sur le seul rapprochement des intérêts économiques des nations. La politique sociale européenne doit passer à la vitesse supérieure. Il faut démocratiser les opportunités offertes par l'UE, le rejet de l'UE étant nourri par un sentiment que l'Europe ne profite qu'à quelques-uns.

Revenons aux données de l'Eurobaromètre. Celui-ci démontre le décrochage du sentiment européen chez tous ceux qui sont exclus, directement ou indirectement, de son projet économique. Les jeunes estiment que leur voix ne compte pas dans l'UE à 64 %. Ce sentiment est également partagé par 59 % des indépendants, 57 % des ouvriers, 65 % des chômeurs et 55 % des retraités ; mais aussi 63 % de ceux qui se considèrent appartenir à la classe ouvrière. Ce sentiment n'apparaît en revanche que pour 44 % des cadres et des étudiants et 36 % de ceux qui se considèrent appartenir à la classe supérieure, autant de personnes qui bénéficient plus directement des opportunités offertes par l'UE en termes de mobilité et de développement économique. Il est intéressant de remarquer par contraste que certains clivages n'ont que peu d'impact sur le sentiment d'appropriation européen : ni le clivage gauche/droite, ni le clivage urbain/rural, ni même le niveau de connaissance de ce qu'est l'UE ne sont des facteurs aussi clairement corrélés au sentiment d'être entendu dans l'UE.

La réalité socio-économique corrobore ces perceptions. Les classes modestes européennes n'ont pas vu leur situation économique s'améliorer dans une proportion similaire à celle des catégories favorisées : d'après Eurostat, sur la période 2010-2014, le revenu médian a augmenté de 9 % pour les salariés de l'UE mais uniquement de 3 % pour les inactifs et a diminué de 1 % pour les chômeurs. Il a diminué de 9 % pour le premier percentile et augmenté de 6 % pour le dernier percentile. La précarité des personnes à faible revenu est également beaucoup plus importante : sur la période 2011-2014, 18 % des personnes appartenant au premier décile de la population

en termes de revenu et 9 % de celles appartenant au deuxième décile ont perdu leur revenu principal, contre 4 % en moyenne pour l'ensemble de la population. La part des Européens ayant du mal à faire face à des dépenses imprévues a également légèrement augmenté, passant de 36,7 % à 37,3 % de 2010 à 2015.

30 — Introduire un salaire minimum dans tous les États membres et rendre possible la construction d'un socle européen de protection sociale, financé par une capacité budgétaire propre

L'Europe est à la traîne en matière de politique sociale. Les traités européens en font une compétence subsidiaire et peu substantielle, l'UE n'étant dotée en cette matière que de capacités juridiques limitées. Il lui est notamment interdit d'adopter des règles législatives en matière de rémunération. Cette situation est particulièrement paradoxale alors que le cœur du projet européen consiste dans le rapprochement des législations nationales afin de faciliter les échanges. Laisser le travail hors du champ des compétences de l'UE (sauf à l'unanimité des États membres), qui constitue de loin le premier facteur de production de l'économie européenne, est incompréhensible et implique, dans les faits, la possibilité pour les États membres de se livrer à une concurrence salariale par le bas.

Pour remédier à cette incongruité historique, il conviendrait de prévoir, lors du prochain changement de traité – qui est rendu probable par la survenance du Brexit – une compétence juridique européenne permettant la fixation d'un socle de droits sociaux minimum en matière de rémunération et de sécurité sociale dans toute l'UE.

Si une harmonisation totale du salaire minimum n'est sans doute ni réaliste, ni même souhaitable à court terme du fait des divergences de productivité entre États membres, la définition d'un standard européen minimal de revenu minimum permettrait de rapprocher progressivement les niveaux de vie. De même, l'institution d'un socle de protection sociale universel mutualisant le financement des premiers euros d'indemnité

chômage, de minimum vieillesse et d'autres minima sociaux, permettrait de donner une consistance tangible à l'État providence, qui est une des marques de fabrique de l'Europe à travers le monde.

Ce socle d'assurance sociale européenne permettrait également de préfigurer une capacité budgétaire européenne, qui prendrait la forme d'un instrument solidaire contracyclique, capable de soutenir l'activité en cas de récession. Il est aujourd'hui assez largement admis que l'absence d'une telle capacité budgétaire constitue une carence lourde de l'union économique et monétaire.

31 — Créer un service européen de la mobilité professionnelle

Afin de permettre à tous les Européens, notamment ceux à la recherche d'un emploi ou d'une mobilité professionnelle, de saisir les opportunités offertes par l'Europe, un service européen de la mobilité professionnelle pourrait être établi. Celui-ci prendrait la forme, d'une part d'une bourse européenne de l'emploi, dotée d'un référentiel unique de compétences et interconnectant les offres d'emploi des différents services publics de l'emploi européens ; et d'autre part, de services à la personne très concrets, assurant une prise en charge des obstacles pratiques et matériels à la mobilité. La création d'une allocation européenne en faveur de la mobilité, un portail d'apprentissage des langues pourraient en constituer les éléments clés.

Ce dispositif préfigurerait un véritable service public de l'emploi européen auquel pourrait venir se greffer, dans un second temps, un dispositif d'assurance chômage européen, intégré au socle européen de sécurité sociale évoqué précédemment. Il permettrait de faire de la liberté de circulation des personnes une liberté réelle pour tous.

Pour une culture-mosaïque en Europe

La culture a longtemps été considérée comme une compétence des États. L'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union eu-

ropéenne mentionne la culture dans un sens essentiellement patrimonial, plus que dans une dynamique de création, et inscrit l'action de l'Union européenne dans un cadre statique et subsidiaire.

Il serait toutefois inexact de considérer que le monde culturel n'a pas été affecté par le projet européen. La culture a été concernée, à des degrés variables, par la construction et la libéralisation du marché unique, notamment dans les secteurs du livre, du disque, de la télévision ou du jeu vidéo. La culture s'est également immiscée dans la politique commerciale, qui est une compétence exclusive de l'Union, donnant lieu à de grandes batailles sur l'exception culturelle tant à l'OMC, que dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux ou des conventions internationales.

Aujourd'hui, une conception principalement défensive de la culture l'emporte au niveau européen. Les États restent en position de retrait, préférant protéger leurs législations nationales. C'est le résultat d'une politique européenne qui privilégie trop souvent la concurrence à une véritable promotion de la culture européenne et des secteurs d'activité qui y concourent. Les États membres en ont encore fait la preuve en 2013, en acceptant d'exclure la culture et l'audiovisuel des négociations commerciales entre l'Europe et les États-Unis.

Pourtant, face à la montée de l'euroscepticisme, il est urgent de décentrer le débat collectif des seules questions économiques et budgétaires et de promouvoir une vision positive de l'Europe, autour d'un projet de civilisation commun et de références partagées ne se limitant pas à quelques épisodes, souvent douloureux, de l'histoire de notre continent.

Notre conviction est que la culture, ciment du dialogue entre les peuples, peut donner corps aux valeurs de tolérance et de respect de l'altérité ; qu'elle est une force essentielle de la construction européenne et le vecteur d'un projet politique humaniste et démocratique.

La culture est un ingrédient majeur du vivre ensemble, un soubassement indispensable à la construction d'une entité économique et politique. C'est également un antidote contre le repli sur soi et la peur de l'autre, contre les communautarismes et le nationalisme. C'est enfin le lieu où peuvent germer les ferments d'un rêve européen et de projets d'avenir fédérateurs.

L'Europe de la culture ne doit pas être construite de manière jacobine. Elle ne peut consister en une homogénéisation ou un nivellement des cultures. Il s'agit bien plutôt de laisser s'épanouir une culture de la diversité, une culture-mosaïque. La fierté culturelle européenne doit être celle de la variété.

Le développement de l'économie numérique constitue pour l'Europe une opportunité, celle de mieux diffuser le patrimoine culturel européen et de multiplier les sources de créativité. Mais si on n'y prend garde, le numérique peut également conduire à une uniformisation de l'offre et un appauvrissement des contenus sous l'effet de la concurrence, ouvrant le risque d'une dissolution des identités culturelles européennes. La révolution numérique induit un changement d'échelle qui exerce une pression sur les modèles culturels nationaux. Face aux géants du Web, acteurs non Européens, non régulés et peu soucieux de nos valeurs, la culture doit être reconnue comme une compétence communautaire à part entière.

32 — Introduire un principe de préférence culturelle communautaire et des quotas européens de diffusion sur l'ensemble des supports, notamment dans le secteur numérique

S'il existe déjà des quotas de diffusion d'œuvres européennes, l'enjeu est désormais de les appliquer aux plateformes et hébergeurs de contenus numériques non Européens. Cette question se pose notamment pour le référencement des contenus et leur mise en avant dans les offres de distributeurs de services. Il serait judicieux

d'introduire, sur le modèle des quotas de chansons françaises en radio, un principe de préférence culturelle communautaire dès lors que les services sont consommés au sein de l'Union européenne. Quand un internaute européen achète de la musique sur iTunes ou des films sur Netflix, il devrait se voir proposer un nombre minimal de titres européens avec un ordre prioritaire de référencement.

33 — Créer un média européen multilingue consolidant des contenus issus des différents États membres

A l'occasion des dernières élections européennes, différentes voix se sont fait entendre pour appeler de leurs vœux un média à vocation européenne qui donnerait corps au débat public européen et contribuerait à la constitution d'une opinion publique européenne. Le Président allemand, Joachim Gauck, avait ainsi évoqué l'idée d'une chaîne de télévision multiforme connectée à Internet, accessible dans les 28 États membres, et traduite en anglais.

Cette chaîne de télévision pourrait être construite sur un modèle collaboratif associant des programmes de tous les pays membres, accessibles dans le plus grand nombre de langues de l'Union. Elle contribuerait à diffuser la connaissance de l'actualité et des enjeux des différents États membres, à développer le civisme européen mais aussi à corriger les biais domestiques, voire les dérives nationalistes de certains médias nationaux.

34 — Généraliser les échanges scolaires européens au lycée et dans le premier cycle du supérieur

La mobilité transfrontalière demeure aujourd'hui l'apanage d'une minorité. Elle est parfois subie, lorsque le chômage et les difficultés économiques conduisent à rechercher du travail dans un autre État membre. De manière plus positive, elle a été promue et démocratisée pour les étudiants au moyen du programme Erasmus, qui ne touche



cependant qu'une part minoritaire de chaque classe d'âge – d'après l'UNESCO, seuls 3,6 % des étudiants français étudient à l'étranger.

La généralisation des échanges scolaires, même de courte durée et à un âge plus précoce, pour la totalité d'une classe d'âge européenne constituerait une avancée considérable pour permettre à chaque jeune d'acquérir une première expérience de mobilité et de consolider son capital linguistique.

À plus court terme, cette mesure pourrait être décidée au seul niveau français. À cette fin, il pourrait être envisagé de créer un office national des jumelages et des partenariats culturels, en capitalisant sur l'expérience d'institutions reconnues, telles que l'office franco-allemand de la jeunesse ou l'agence Campus France.





Chapitre 4

Renforcer l'impact social de la croissance

La démocratie française repose, plus que toute autre, sur une promesse sociale : celle d'une égalité des chances et de l'accès aux droits fondamentaux rappelés dans le préambule de la Constitution de 1946, qui mentionnait à la fois le droit de chacun à travailler et à obtenir un emploi ; de participer à la détermination collective des conditions de travail ; la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Cette promesse s'est incarnée dans la construction d'un État providence étendu et coûteux (cf. chapitre 6), nourrissant des attentes légitimes élevées de la part des Français.

Les résultats de cet État providence ne sont pas négligeables, comme en témoignent les performances remarquables de la France en matière d'état de santé de la population ou les inégalités de revenu plus limitées que dans d'autres pays proches. Mais c'est peu dire que les marges de progression demeurent très élevées, au regard de l'effort financier consenti et des performances atteintes par d'autres pays européens.

Le principal échec du modèle social français est l'accès à l'emploi. Le taux de chômage constitue, avec quelques autres, une statistique maudite de l'économie française. Le problème a été identifié par la classe politique dans son ensemble. Mais les solutions avancées sont peu nombreuses.

Une autre déficience, plus enfouie, consiste en une insuffisante moralisation des affaires, qui nourrit une vision dégradée de l'entreprise. On peut certes regretter cette situation, car sans les entreprises et leur potentiel de création de richesse et d'emplois, la promesse de l'État providence n'a aucune chance de prospérer. Mais c'est aussi le fait d'une certaine arrogance des milieux patronaux et, il faut le dire, d'excès persistants dans la rémunération de certains dirigeants, qu'il faut continuer à corriger.

La promesse sociale a besoin de résultats. Pour cela, l'État social doit accroître son agilité et sa capacité d'innovation, en faisant intervenir de nouveaux acteurs, de nouveaux financements, de nouvelles incitations. C'est l'enjeu du développement de l'investissement à impact social, évoqué à la fin du présent chapitre.

Stimuler l'emploi dans les jeunes entreprises

Nous proposons d'entamer une réforme profonde du droit du travail en nous concentrant, pour commencer et à titre expérimental, sur les jeunes entreprises. Pourquoi les jeunes entreprises ? Celles-ci représentent une part significative des créations d'emploi. Elles expérimentent de plus en plus souvent de nouvelles formes d'organisation du travail et de rapports employeur-employés. L'atmosphère y est plus fréquemment collaborative, caractérisée par des fiches de poste mouvantes et une rémunération fortement corrélée à la réussite de l'activité. Elles font également face à plus d'incertitude sur la réalisation du plan d'affaires qui engendre un risque de décalage entre les embauches faites et les résultats engrangés.

Dans ces structures, la culture de la prise de risque ne se limite pas aux fondateurs-actionnaires mais s'étend à l'ensemble des salariés qui consacrent leur énergie au développement d'une nouvelle activité, parfois dans des conditions moins intéressantes à court terme que

dans une entreprise déjà fermement établie, mais avec la perspective d'acquérir des responsabilités dans une structure qui réussit.

Plus qu'un besoin de flexibilité, les jeunes entrepreneurs que nous avons consultés expriment avant tout un besoin de prévisibilité sur les coûts et les risques qu'ils prennent, en particulier en matière d'embauche. Sur le point spécifique du licenciement, on observe en effet que des flexibilités réelles existent d'ores et déjà (rupture conventionnelle, licenciement personnel possible en 15 jours). C'est avant tout la perception de contrats de travail complexes et de coûts imprévisibles qui décourage l'embauche.

Dans les petites entreprises, les entrepreneurs déplorent le temps excessif consacré à la gestion du droit du travail. Ce temps est prélevé au détriment du développement de l'entreprise et du salarié, ainsi que de la relation managériale. Cette situation est pénalisante pour les entreprises innovantes, dont l'activité est par nature plus risquée et pour qui la rapidité de la prise de position sur le marché ou de l'exécution du plan d'affaires est un facteur clé de réussite.

Il est clair que dichotomie CDI/CDD est inadaptée à la situation des jeunes entreprises. Le CDI est caractérisé par une forte imprévisibilité des coûts de rupture et demeure une forme de pari pour l'employeur. Le CDD n'est pas non plus une solution adéquate : au-delà de 18 mois (durée maximale applicable dans la plupart des cas) l'employeur peut certes embaucher le salarié concerné en CDI avec des assurances suffisantes quant à ses qualifications, mais, s'agissant d'une nouvelle entreprise dans sa phase de développement, le risque économique lié à une exécution du plan d'affaires moins bonne que prévue ne peut être écarté, et l'imprévisibilité des coûts de rupture du CDI peut demeurer une difficulté importante.

Pour répondre au besoin de prévisibilité propre aux jeunes entreprises, nous proposons de dépasser le diptyque CDI/CDD au moyen

d'une forme intermédiaire de contrat destiné aux jeunes entreprises innovantes, caractérisé par un niveau de prévisibilité maximal pour l'employeur et qui sécurise les droits des salariés dans un cadre plus flexible. Ce contrat viserait à répondre aux besoins spécifiques des jeunes entreprises innovantes, qui sont en général disposées à bénéficier d'une plus grande souplesse dans les relations de travail, en contrepartie d'un engagement financier plus important.

35 — Créer un contrat de travail « 100 % simplicité » à destination des jeunes entreprises ou des entreprises en développement, conciliant facilité de rupture et niveau d'indemnisation plus élevé du salarié

Ce contrat serait associé à un équilibre nouveau entre protection des salariés contre le licenciement et niveau des indemnités perçues. Il viserait à faciliter la rupture du contrat de travail, avec une protection financière accrue pour le salarié, associée à un coût plus élevé pour l'employeur mais 100 % prévisible pour lui comme pour le salarié.

Ce contrat de travail serait conçu pour écarter autant que possible les éléments de complexité ou d'incertitude inhérents au régime du CDI et en privilégiant autant que possible un niveau d'indemnisation élevé en cas de licenciement, mais fixe et non négociable, en se rapprochant de ce fait davantage du régime du CDD.

En ce qui concerne les conditions de conclusion du contrat, ce contrat aurait une durée nettement supérieure au CDD actuel (dont la durée est limitée à 18 mois en principe) et serait réservé aux entreprises nouvelles ou en développement dont la durée d'existence est inférieure à 6 ans. Ce contrat serait d'une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois sans période de carence. À l'issue d'une période de six ans, il serait converti automatiquement en CDI et, contrairement au CDD, aucune conclusion d'un nouveau contrat identique ne serait possible même après un délai de carence. La période d'essai serait forfaitaire (deux mois sans dérogation ni extension possible), de même que l'indemnité de rupture de la période d'essai.

Ce contrat pourrait être rompu à tout moment et sur une base exclusivement individuelle, pour faute ou pour un « motif d'intérêt économique ». Ce motif d'intérêt économique, qui devrait être précisé dans la loi, couvrirait notamment les situations suivantes : difficultés financières de l'entreprise, notamment la dégradation du chiffre d'affaires ou du résultat ou des difficultés de trésorerie ; évolution du modèle économique de l'entreprise ou mutation de son activité ; inadéquation du profil du salarié aux objectifs de l'entreprise ou au fonctionnement de l'équipe. Cette liste n'aurait pas vocation à être exhaustive. Seraient en revanche proscrits les licenciements sans motif, ou contrevenant aux manquements sanctionnés par le code pénal. La procédure de licenciement serait elle-même fortement simplifiée, limitée à une convocation à un entretien préalable où serait exposé le motif du licenciement, et à la notification du licenciement.

En termes juridiques, cela signifie que la distinction classique entre le licenciement pour motif personnel et le licenciement pour motif économique utilisée pour le CDI, à la complexité procédurale importante (obligation de reclassement, contrôle du motif économique par le juge), serait supprimée, au profit d'une nouvelle dichotomie : licenciement pour faute, licenciement pour motif d'intérêt économique. Le motif d'intérêt économique ne signifie pas suppression de toute justification du licenciement. Il répond à la nécessité d'une « cause réelle et sérieuse » qui découle d'une convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) signée par la France et qui doit être préservée.

Contrairement au CDI, le contrôle exercé par le juge sur la licéité de la rupture du contrat serait limité au respect de la procédure et au contrôle de l'existence d'un motif d'intérêt économique, à l'exclusion de tout contrôle de proportionnalité sur ce motif.

La simplicité de ce contrôle juridictionnel permettrait en outre d'envisager une procédure beaucoup plus rapide que dans le droit

commun et qui pourrait être bornée dans le temps : le traitement du contentieux serait confié à un juge unique et professionnel, qui se prononcerait dans un délai maximal d'un mois. Ce juge pourrait être placé auprès du tribunal des prud'hommes ou préférablement, du tribunal d'instance, qui est doté de magistrats professionnels.

En contrepartie, les personnes employées dans le cadre de ce contrat simplifié ne pourraient être rémunérées en deçà d'un plancher égal au SMIC + 5 %. En outre, la rupture de plein droit du contrat de travail serait associée à des indemnités forfaitisées d'un montant élevé (15 % de la rémunération totale reçue), ce qui limiterait le risque contentieux et offrirait une forte prévisibilité à l'employeur et au salarié. Ce montant ne pourrait être accru qu'en cas de dommages-intérêts résultant d'un préjudice spécifique et séparable de la rupture du contrat de travail, ou d'une condamnation pénale. Par comparaison, l'indemnité de rupture du CDD s'élève à 10 % de la rémunération totale.

En contrepartie d'une plus grande facilité à licencier, les employeurs pourraient être astreints à une augmentation des droits à l'indemnisation du chômage, financée par une surcote des cotisations patronales d'assurance chômage.

Enfin, l'aménagement du temps de travail, d'une grande complexité de mise en œuvre, est une source de contentieux et de difficultés dans les petites entreprises. Il est proposé que l'employeur et l'employé puissent choisir au moment de la signature de ce contrat entre trois options :

- i) contrat de 35 heures par semaine avec rémunération des éventuelles heures supplémentaires selon un salaire majoré défini dans le contrat ;
- ii) contrat forfaitaire de 40 heures, associé à un salaire horaire majoré de 2,5 % dès la première heure ;
- iii) contrat forfaitaire de 45 heures, associé à un salaire horaire majoré de 5 % dès la première heure.

Si la mise en œuvre de ce contrat simplifié s'avérait concluante, notamment en termes d'embauche, de développement des entreprises et de satisfaction des salariés, son extension à d'autres types d'entreprises pourrait être envisagée. Ce contrat préfigurerait ainsi une forme d'organisation du travail innovante, reposant sur l'association d'une flexibilité contractuelle plus grande et d'un niveau de rémunération et d'indemnisation plus élevé pour le salarié.

Inventer un modèle de rémunération responsable des dirigeants d'entreprise

Régulièrement soumis à la vindicte populaire, objet de réprobation gênée de la part des leaders politiques, la rémunération des dirigeants des grandes entreprises, par l'extravagance de certains cas individuels, fissure la cohésion sociale et alimente un fort sentiment de rejet des élites. Formuler des propositions pour mieux l'encadrer participe ainsi d'un débat plus large sur l'inclusivité de la croissance.

La rémunération moyenne des dirigeants des sociétés cotées françaises a considérablement augmenté ces quinze dernières années. Surtout, on observe une décorrélation entre la rémunération de ces dirigeants et la performance à moyen-long terme de leurs entreprises. En 2014, d'après une étude du cabinet de conseil Ricol-Lasteyrie, la performance des sociétés du CAC 40 restait en berne : leur chiffre d'affaires progressait de 1 % seulement, l'investissement reculait de 4 %, le résultat net progressait certes de 31 % mais restait encore à un niveau de 35 % inférieur à la crise.

Pourtant, la même année, la rémunération totale moyenne des dirigeants du CAC 40 était en hausse de 6 % et passait au-dessus de la barre des 4 millions d'euros, d'après un rapport de l'agence Proinvest, qui notait également que la structure de rémunération de ces dirigeants restait court termiste et laissait une large place aux indemnités de départ généreuses.

Face à ces dysfonctionnements, l'introduction dans le Code AFEP-MEDEF de la procédure du *say on pay*, visant à soumettre la rémunération des dirigeants au vote consultatif des actionnaires, a constitué une première réponse. L'efficacité de ce mécanisme est cependant bien vite apparue limitée. Aucun mécanisme juridique contraignant ne force en effet le conseil d'administration ou de surveillance, pas plus que l'assemblée générale, à tenir compte de l'avis des actionnaires et à modifier rétroactivement la rémunération des dirigeants. Le refus du conseil d'administration de Renault de tenir compte de l'avis défavorable de l'assemblée générale sur la rémunération de Carlos Ghosn en avril 2016 a démontré les limites d'une approche fondée exclusivement sur l'autorégulation et la bonne volonté des grandes entreprises.

En outre, l'application du principe du *say on pay* depuis un certain nombre d'années dans d'autres pays n'a pas conduit à une modération salariale, les actionnaires approuvant dans l'immense majorité des cas la hausse constante de la rémunération de leurs dirigeants.

La loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique adoptée à la fin 2016 a partiellement remédié à cette carence, en introduisant dans le droit l'obligation de consulter les actionnaires sur la politique de rémunération à venir et sur la rémunération effectivement versée aux dirigeants au cours de l'exercice écoulé. Elle prévoit en outre un mécanisme de suspension de la rémunération variable des dirigeants en cas de vote défavorable des actionnaires.

Il est encore possible de progresser dans la création d'un modèle de rémunération responsable et éthique pour les dirigeants des grandes entreprises. Outre la question du niveau absolu de rémunération, se pose également la question de l'incitation donnée au dirigeant pour créer de la valeur durable, non seulement pour l'actionnaire, mais aussi pour toutes les parties prenantes de l'entreprise, à commencer

par ses salariés et ses clients et consommateurs. Se pose également la question de la responsabilité des organes d'administration sur leur politique de rémunération.

36 — Mettre la rémunération des dirigeants au service de la croissance à long terme de l'entreprise, en imposant qu'une part non négligeable de la rémunération variable des dirigeants soit liée à l'atteinte d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux

L'indexation de la part variable de la rémunération des dirigeants sur des facteurs clés du potentiel de croissance de l'entreprise tels que l'investissement en R&D, la formation des salariés ou la politique de développement durable encouragerait ces derniers à poursuivre des objectifs durables.

La prépondérance des critères financiers de court-terme parmi les éléments de la rémunération variable des dirigeants, facteur principal de l'augmentation de cette rémunération au cours des dernières années, n'est pas nécessairement favorable à la croissance de long terme de l'entreprise et ne permet pas une diversification de ses objectifs, en particulier en direction d'indicateurs de performance non financière.

37 — Responsabiliser le conseil d'administration en cas de vote défavorable des actionnaires sur la rémunération des dirigeants

La politique de rémunération de l'entreprise ne concerne pas uniquement le dirigeant ; elle doit constituer un élément clé de la responsabilité des organes collectifs chargés de l'administration et du contrôle de l'entreprise, notamment le conseil d'administration ou le conseil de surveillance dans les sociétés anonymes.

Outre le dispositif de retrait de la rémunération variable du dirigeant prévu par la loi Transparence, nous proposons que dans l'hypothèse

où des actionnaires détenant au moins 25 % des droits de vote s'opposeraient à l'adoption du rapport sur la rémunération des dirigeants lors de deux assemblées générales consécutives, les administrateurs aient l'obligation de remettre en jeu leur mandat collectivement dans les 90 jours suivant l'assemblée et de solliciter leur réélection. Cela viendrait renforcer le caractère contraignant du vote des actionnaires et la responsabilité des administrateurs, et permettrait d'éviter les abus de majorité.

38 — Faire publier par chaque entreprise un ratio d'équité mesurant l'écart de rémunération entre le dirigeant et les salariés

Au niveau mondial, les écarts de rémunération entre salariés et dirigeants se sont fortement creusés au cours des dernières décennies. Aux États-Unis, en application du Dodd-Frank Act, la *Securities and Exchange Commission* a imposé aux sociétés cotées la publication d'un « pay ratio », mesurant l'écart entre la rémunération du dirigeant de l'entreprise et la rémunération du salarié médian. Cette règle a d'ores et déjà permis d'objectiver les écarts croissants, et parfois extravagants, de rémunération dans certains cas : le ratio s'élevait en moyenne à 204 en 2014 pour les sociétés du S&P 500. Et ce ratio dépasse 1 500 dans certaines entreprises.

Si le plafonnement de la rémunération des dirigeants pourrait présenter des inconvénients importants, notamment en raison de la difficulté de proposer un plafond unique pertinent pour tous les secteurs, une transparence accrue des écarts de rémunération pourrait être imposée aux entreprises par la publication, dans leur rapport annuel, d'un ratio similaire à celui en vigueur aux États-Unis.

39 — Confier à l'AMF le contrôle de l'application des codes de gouvernance

Les prérogatives déléguées aux fédérations d'entreprises par les pouvoirs publics en matière d'encadrement de la rémunération des

dirigeants ont assurément conduit à des résultats significatifs. Un tel édifice repose cependant en grande partie sur le soin apporté par les entreprises dans l'application des recommandations inscrites dans les codes de gouvernement d'entreprise, qui ont trouvé leurs limites. Le Haut comité de gouvernement d'entreprise, organe émanant de l'AFEP et du MEDEF chargé d'assurer la bonne application du code de gouvernance établi par ces fédérations, n'a pas fait preuve d'une grande transparence dans son intervention et reste dépendant des entreprises qui en sont membres.

Nous proposons donc de confier à l'Autorité des marchés financiers (AMF) le pouvoir de contrôler et de sanctionner l'application des codes de gouvernement d'entreprise. Une telle articulation permettrait de conserver les avantages liés à l'élaboration de la norme par les professionnels eux-mêmes tout en renforçant l'efficacité des codes de gouvernance par des sanctions appropriées.

Développer les investissements à impact social

La notion d'économie sociale opère aujourd'hui une étonnante transformation en Europe et dans le monde. Remise en avant notamment par l'économiste et entrepreneur Muhammad Yunus en 2010, la notion d'« entreprise sociale » a pour finalité de réconcilier impact social et rentabilité économique. Les caractéristiques les plus importantes d'une entreprise sociale sont la recherche d'un impact sociétal, social, ou environnemental positif par ou à travers une production économique ; la mise en œuvre d'un modèle économique qui assure sa viabilité à moyen et long termes ; un cadre d'entreprise privée dans un contexte lucratif limité.

En 2011, l'Union européenne a reconnu l'économie sociale comme l'un des 12 piliers de sa politique de croissance. L'économie sociale emploie aujourd'hui plus de 11 millions de salariés dans l'Union européenne, soit 6 % de l'emploi total. Environ une entreprise

sur quatre créées en Europe serait une entreprise sociale. Ce ratio s'élève à une sur trois en Belgique, en Finlande et en France.

En France, le secteur social a toujours eu une place particulière que la loi Économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 a consacrée. Le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) emploie en moyenne un salarié privé sur huit et représentait, fin 2015, 10 % du PIB selon le ministère de l'économie et des finances.

Les critères limitatifs encadrant les statuts et les modes de gouvernance des entreprises de l'économie sociale et solidaire ont été élargis par la loi ESS de 2014 permettant aux sociétés commerciales de s'appliquer à elles-mêmes les principes de l'ESS et d'ainsi pouvoir bénéficier de financements dédiés. À cette innovation s'ajoute la création de l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) pour les structures conventionnées et les entreprises de tous statuts, donnant accès à l'épargne solidaire et à des dispositifs d'accompagnement.

En proposant des modèles commerciaux conciliant un profit financier limité et un fort impact social, les entreprises sociales constituent un potentiel de croissance et de valeur économique durable qui suscite de plus en plus l'intérêt de certains investisseurs privés, sociaux ou commerciaux, sans pour autant s'inscrire dans une volonté de privatiser ou d'externaliser des services publics de première nécessité tels que la santé ou l'éducation.

Il s'agit plutôt de reconnaître que tous les services sociaux ou environnementaux ne relèvent pas exclusivement de l'action publique, qui n'a pas ou plus la capacité de les financer et de les organiser. Les entreprises sociales ont pour vocation de générer un nouveau secteur économique qui apporte des produits, des services et une expertise complémentaire à l'action des services publics, en particulier pour les secteurs qui peuvent générer des modèles économiques viables,

tels que la prévention de la santé, l'hygiène de vie, les services à la personne, la formation professionnelle, les services de proximité, l'entraide locale ou l'amélioration de la cohésion sociale.

Cette dynamique a donné lieu à la création de fonds d'investissement sociaux (« Impact investing ») susceptibles d'apporter de nouveaux financements en faveur de l'innovation sociale. Dès 2011, le secteur de l'investissement social au Royaume-Uni était estimé à £165 millions (195 M€) répartis entre 30 intermédiaires financiers sociaux dans les secteurs du logement, soins et support aux personnes âgées ou aux jeunes, ainsi qu'aux institutions financières spécialisées pour les petites entreprises et communautés. La demande d'investissement social pourrait atteindre plus de £1 milliard (1,2 Mds€) par an dès 2016 du fait de l'externalisation croissante de certains services sociaux par le gouvernement.

Même si le secteur de l'investissement social se développe à grande vitesse, les entreprises sociales sont soumises aux mêmes défis que n'importe quelle PME pour les difficultés d'accès aux financements. Dans ce domaine, l'exemple du Royaume-Uni est particulièrement intéressant : le gouvernement s'est clairement engagé depuis plus de 10 ans en faveur de la consolidation des entreprises sociales afin d'augmenter l'offre de services sociaux disponibles et de créer un écosystème favorisant l'investissement social à partir de capitaux privés.

Le secteur de l'entreprise sociale s'est également développé en France, grâce au mécanisme de l'épargne solidaire et au dynamisme du bénévolat associatif. Fin 2014, l'association Finansol répertoriait plus de 144 placements d'épargne solidaire en France et environ 35 financeurs solidaires qui investissent selon les critères ESS dans les domaines de l'environnement, le social, le logement, l'emploi et la solidarité internationale. Depuis le 1^{er} janvier 2010, il existe une obligation légale pour les entreprises de proposer à leurs salariés au moins un fonds solidaire dans leur plan d'épargne entreprise. Ce type

d'incitation et de régulation a eu un impact positif sur la collecte de fonds et le développement de l'épargne salariale solidaire : la finance solidaire réunit aujourd'hui en France plus d'un million d'épargnants et a vu une augmentation des montants collectés de 3,5 Mds€ en 2011 à 8,5 Mds€ fin 2015 (Finansol). Cette épargne peut constituer une source de financement importante pour les entreprises sociales auprès des particuliers. Cependant, en raison de contraintes de risque et de liquidité, seulement 290 M€ sont directement alloués au financement d'activités solidaires régies par les critères de l'ESS en 2015.

D'autres outils de financement des entreprises sociales existent. Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'Investissements d'avenir, la Caisse des dépôts s'est vu confier par l'État la gestion d'une dotation de 100 M€ en faveur de l'économie sociale et solidaire. Cette initiative d'appel à projets a été lancée en janvier 2013 pour renforcer les quasi-fonds propres des sociétés du secteur. En recherchant une rentabilité, fût-elle différée ou moindre que celle attendue traditionnellement, l'État démontre la pérennité du secteur et permet ainsi d'attirer d'autres financeurs.

En mars 2016, la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'ESS lançait un appel à projets pour des contrats à impact social (*social impact bonds*) permettant de soutenir des entreprises sociales par une forme de partenariat public-privé. Quatre projets ont été retenus à ce jour et quatre autres sélections devraient avoir lieu. Bien que cet appel à projets constitue une avancée substantielle, les initiatives paraissent limitées en comparaison avec les trente-deux *social impact bonds* lancés au Royaume-Uni.

40 — Créer un cadre facilitant le développement d'acteurs de l'économie sociale et solidaire au service de l'intérêt général

Dans un contexte de restriction des ressources publiques et face à l'ampleur des besoins de services sociaux, les entreprises sociales

peuvent apporter des solutions innovantes et auto-suffisantes financièrement pour assurer certains services sociaux complémentaires et générer du bien-être et de la cohésion sociale. Le développement des entreprises sociales nécessitera toutefois une approche multisectorielle engageant les pouvoirs publics, les grandes entreprises et les citoyens.

Un cadre juridique pourrait être défini visant à faciliter l'intervention du tiers secteur dans la réalisation de missions sociales, notamment en vue de promouvoir l'innovation dans les méthodes de prise en charge et de suivi. Des outils de soutien spécifiques pourraient être envisagés : l'accès à des logements ou locaux publics, des financements spécifiques, tels que des avances remboursables, la mise à disposition de personnels dans le cadre des emplois d'avenir sur la base par exemple d'un « volontariat solidaire et social ».

41 — Engager la création d'un fonds d'investissement social à l'image du « Social Outcome Fund » britannique

L'offre de financement mise à disposition des entreprises sociales apparaît peu lisible et disparate. Elle pourrait être regroupée au sein d'un fonds d'impact social qui en augmenterait la lisibilité et la visibilité et pourrait attirer d'autres investisseurs ou fondations en revenant ainsi à la notion de guichet unique pour les entreprises sociales.

L'État, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, pourrait engager la constitution d'un fonds d'investissement social à forte visibilité, sur le modèle du *Big society capital* britannique. Ce fonds, qui réunirait des financements publics minoritaires (par exemple issus du programme d'investissements d'avenir) et des financements privés à vocation majoritaire, aurait pour objectif de financer des entreprises de services innovantes sur un nombre limité de segments des politiques sociales, tels que la politique de l'emploi, l'insertion des jeunes, la prise en charge et la réinsertion des détenus.

En 2012, le *Big Society Capital* était doté de 400 millions de livres provenant de comptes bancaires inactifs et de 200 millions de livres investis par les quatre plus grandes banques britanniques. Fin 2015, le fonds avait déjà investi 261 millions de livres, complétés de 322 millions de livres apportés par ses co-investisseurs.

42 — Prévoir systématiquement l'introduction d'incitations à la performance en fonction des résultats atteints dans les contrats de délégation aux acteurs privés

De nombreuses sociétés lucratives ou non lucratives opèrent dans le secteur social, par exemple dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). Les financements dont bénéficient ces entreprises, généralement publics, ne donnent cependant lieu que très rarement à une incitation à la performance et à une mesure des résultats obtenus. Ce n'est le cas que très ponctuellement, notamment pour certains opérateurs privés de placement financés par Pôle emploi.

Malgré ses contraintes budgétaires de court terme, l'État reste le seul acteur responsable et capable d'anticiper l'impact futur pour la collectivité d'une mission sociale. Il peut ainsi s'engager à rétribuer un acteur privé en fonction des résultats obtenus sur la base d'indicateurs préalablement définis, notamment en mesurant un coût social évité. Ces primes de performance peuvent compléter ou remplacer un paiement uniquement fondé sur le nombre de personnes prises en charge ou sur des objectifs de moyens.

La dynamisation du secteur social passera par l'engagement du gouvernement et des pouvoirs publics pour encourager l'innovation sociale émanant d'acteurs nouveaux et promouvoir l'émergence d'intermédiaires financiers sociaux.



Chapitre 5

Enclencher un nouveau modèle de prospérité durable

La transition écologique du modèle européen de croissance est une nécessité. Il s'agit d'un défi à la fois technique, mais également politique. L'erreur serait de la présenter uniquement sous l'angle de la contrainte : cette rupture représente une formidable opportunité pour faire émerger des innovations économiques et favoriser le progrès social. L'histoire rappelle en effet que les innovations en matière de transport et d'énergie ont été les vecteurs des grandes révolutions technologiques de l'ère industrielle (charbon et chemin de fer au milieu du XIX^e siècle, puis pétrole et voiture au début du XX^e siècle).

Pour réussir ce pari, technologique et politique, la question environnementale ne doit pas être traitée de façon isolée, mais intégrée aux objectifs économiques et sociaux poursuivis par ailleurs. Notre conviction est qu'il existe de nombreuses synergies positives entre les politiques sociales, économiques et environnementales. Les réformes motrices pour cheminer vers un nouveau modèle de croissance durable concernent donc de multiples domaines : les transports, l'agriculture, la finance, la fiscalité, le logement. Il s'agit d'inventer de nouvelles façons de se déplacer, de se loger, de se nourrir, de réguler l'économie et de redistribuer les richesses.

Ces réformes doivent permettre de construire un modèle à la fois soutenable, d'un point de vue environnemental, et plus juste. Et puisque le critère de performance de ce modèle de prospérité est



celui de l'amélioration continue du bien-être, il se mesure nécessairement à l'aune de nouveaux indicateurs de richesse.

Les nouvelles frontières de l'innovation verte

La réglementation environnementale peut jouer comme un aiguillon de l'innovation pour les secteurs à fort impact environnemental que sont les transports et l'agriculture, particulièrement touchés par la crise.

43 — Donner 15 ans aux constructeurs automobiles européens pour décarboner l'intégralité de leurs véhicules

Le secteur des transports est le seul dont les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont augmenté depuis 1990 (+ 10 %). Les émissions du secteur représentent près de 30 % des émissions françaises de GES. Un effort particulier doit être réalisé dans ce secteur, ce que confirme l'objectif de neutralité carbone de l'économie française auquel s'est engagé la France à travers l'accord de Paris (2015). La puissance publique doit envoyer des signaux forts dans ce domaine : l'avenir appartient à ceux qui produiront des véhicules à zéro émission.

Cet objectif est porteur d'innovations. L'introduction d'une réglementation environnementale exigeante peut engendrer non seulement des bénéfices environnementaux (réduction des pollutions), mais également des bénéfices privés pour les entreprises qui y sont soumises, contraintes de repenser leurs procédés de production et de chercher de nouvelles opportunités de profit. Ce phénomène de stimulation de l'innovation par le renforcement de la réglementation environnementale, connu sous le nom d'hypothèse de Porter, trouve une illustration dans les normes de performance énergétique qui ont été imposées en 2004 aux constructeurs automobiles en Californie et qui ont permis l'émergence du constructeur de véhicules électriques Tesla. La réglementation californienne prévoit que les constructeurs

dont la flotte ne respecte pas les normes nouvelles transfèrent des crédits aux constructeurs plus propres. Les innovations de Tesla ont bénéficié de ces transferts.

La France est bien placée pour saisir cette opportunité. L'électricité étant déjà décarbonée, le déploiement massif des véhicules électriques aurait tout de suite un effet sur les émissions de GES, à la différence de l'Allemagne où le charbon et le lignite occupent encore une place importante dans le mix énergétique. Les constructeurs nationaux qui ont une longueur d'avance sur l'électrique peuvent en outre compter sur le marché national et scandinave pour développer leur offre. Ce choix stratégique renforcera leur avantage concurrentiel lorsque les véhicules électriques pourront se déployer dans l'ensemble des pays qui auront achevé leur transition énergétique. Cet avantage pour le futur peut compenser le handicap actuel d'un verrouillage de l'outil industriel français sur le moteur diesel dont les possibilités d'optimisation sont limitées et qui affaiblit la force d'innovation de notre industrie sur d'autres segments plus porteurs.

L'adoption d'un système de bonus/malus radical sur le modèle norvégien, qui revient à doubler le prix d'une voiture thermique, permettrait de soutenir la demande et l'installation de l'infrastructure de recharge des véhicules bas carbone pendant une période transitoire.

L'interaction positive entre innovation et réglementation s'étend à d'autres technologies de rupture, en matière de stockage de l'énergie produite par les énergies renouvelables par exemple.

44 — Nouer un pacte sociétal pour une alimentation de qualité, respectueuse de l'environnement et rémunératrice pour les producteurs

Il est urgent de sortir la profession agricole de l'état de crise permanent et du cercle vicieux actuel qui, de bras de fer en mesures palliatives, fige la profession dans ses handicaps et ne permet pas l'émergence d'un nouveau modèle. L'agriculture doit figurer parmi

les secteurs prioritaires d'expérimentation de pratiques qui donnent à la profession un nouvel horizon vers lequel se projeter et permettent l'émergence de modèles économiques pérennes.

Ce pacte comprendrait trois leviers d'action : (1) la réorientation massive des financements de la PAC vers l'agriculture biologique ; (2) la revalorisation du métier d'agriculteur dont la technicité et l'utilité sociale exigent la création de filières agricoles d'excellence agro-écologique (bac + 3 voire +5) pour briser les routines de la production conventionnelle et construire une agriculture intensive en connaissance ; (3) une utilisation de la commande publique, en adoptant un objectif de 50 % de produits biologiques et 80 % de produits locaux dans la restauration collective d'ici 2030.

La poursuite d'un mode de production conventionnel, largement fondé sur l'usage intensif d'engrais et de pesticides, dégrade la qualité des sols, des cours d'eau et des produits agricoles. Il en résulte des dépenses additionnelles de dépollution et de santé. Or, il est aujourd'hui techniquement possible de nourrir l'ensemble de la population avec des produits de qualité, à un prix abordable pour le consommateur et rémunérateur pour le producteur. La conversion de l'agriculture à des modes de production agro-écologiques suppose toutefois un accompagnement massif de la profession agricole pour qu'elle intègre de nouvelles compétences agronomiques.

Cette agriculture du futur repose sur des techniques de production innovantes, économes en intrants, qui améliorent la qualité des sols, de l'eau, de l'air et de la biodiversité. Elle s'appuie sur des exploitations familiales qui garantissent un engagement fort des agriculteurs à la préservation du sol et de l'environnement à la différence d'une agriculture de firme. Elle favorise des circuits courts qui limitent les émissions de gaz à effet de serre et ancrent la richesse dans les territoires. Elle renforce l'investissement de la coopération agricole

dans la distribution des produits pour une meilleure répartition de la valeur ajoutée. Elle produit des aliments sains qui participent à une alimentation équilibrée et préventive.

L'ambition de ce « pacte sociétal » est de redonner aux agriculteurs des perspectives de progrès collectifs valorisant l'innovation, l'engagement individuel (des agriculteurs, des citoyens, des chefs d'entreprises) et les logiques coopératives autour de projets de territoires forts.

Réorienter l'épargne européenne vers l'investissement vert

L'atonie durable de la croissance économique, le déficit d'investissement des entreprises européennes (en 2014, le niveau des investissements en Europe était de 17 % inférieur à celui d'avant la crise financière de 2008), l'impact de plus en plus marginal de l'innovation sur la croissance et la faiblesse de la croissance démographique ont conduit un certain nombre d'économistes à qualifier de « stagnation séculaire » la configuration actuelle de l'économie européenne. L'Europe est en train d'affaiblir durablement sa capacité à innover, et donc sa croissance potentielle. De plus, le niveau moyen d'endettement public des États européens pose la question du financement de la nouvelle révolution industrielle en cours.

L'Europe a pourtant encore la possibilité d'investir pour conserver son avance en matière de technologies vertes, et transformer celle-ci en avantage compétitif qui deviendra décisif au cours du siècle. Il existe aujourd'hui une épargne européenne abondante en mal d'investissements productifs, orientée essentiellement vers le financement des dettes publiques, ou périodiquement capturée dans des bulles d'actifs financiers ou immobiliers. La mission de l'Union Européenne consiste ici à faciliter la redirection de cette épargne vers les investissements de la transition énergétique et écologique, au moyen d'un plan d'investissement adapté et d'une meilleure régulation financière.



45 — Orienter les plans d'investissement européens (plan Juncker, BEI, fonds structurels) vers les projets qui répondent aux objectifs d'une prospérité durable

Investir massivement dans la transition écologique, c'est-à-dire dans les infrastructures de mobilité durable, les énergies renouvelables et les technologies de stockage associées, le bâtiment à haute qualité environnementale, l'innovation numérique notamment au service de l'efficacité énergétique, l'agriculture biologique et l'aménagement des villes, permettrait de soutenir la croissance à court et moyen terme en Europe. Plus de la moitié de l'investissement productif est réalisée au sein de ces secteurs. Ces investissements durables présentent un pouvoir d'entraînement sur de nombreuses filières industrielles riches de nouveaux emplois, couvrant une large palette de compétences, de l'isolation des bâtiments à l'industrie numérique.

46 — Verdir la régulation internationale de la finance

Le principal obstacle au financement des investissements verts réside dans le décalage entre leur rendement social et leur rendement privé. Dans la mesure où ces investissements produisent en partie des biens publics non marchands, ils n'apparaissent pas directement profitables pour un investisseur privé, bien qu'ils le soient pour la collectivité. Les flux de financements ne s'orientent donc pas spontanément vers les investissements socialement désirables.

Pour éliminer ce hiatus entre rendements privés et rendements sociaux, trois leviers peuvent être activés : la transparence sur les risques, la régulation financière, l'intervention de la puissance publique dans l'intermédiation financière en tant que tiers de confiance sur la valeur des actifs environnementaux.

La communauté financière qui était jusqu'à présent plutôt agnostique sur la question du climat s'est approprié le sujet sous l'angle



des risques que le climat fait porter à ses activités. Cette appropriation a été accélérée par la COP21. Il faut rendre hommage au leadership et à la vision du gouverneur de la banque d'Angleterre, Mark Carney, qui a su populariser le sujet dans le secteur financier et l'inscrire à l'agenda du G20 et du conseil de stabilité financière, à l'aide du puissant concept de « tragédie de l'horizon ». Ce concept prend acte du décalage entre le temps court des décisions financières et le temps long des risques climatiques, décalage qui peut affecter profondément les rendements des portefeuilles des gestionnaires d'actifs de long terme. Ce qui est en jeu c'est donc la transparence du risque climatique pour les investisseurs.

En l'état, la régulation financière n'intègre pas les risques environnementaux dans l'analyse globale des risques financiers et les règles prudentielles qui régulent ce marché. En imposant aux investisseurs les mêmes contraintes prudentielles pour un investissement de la transition énergétique et écologique que pour un investissement conventionnel de long terme comparable, la régulation financière n'intègre pas les risques environnementaux que fait porter l'investissement conventionnel et tend à pénaliser l'investissement vert. Or, investir dans la soutenabilité doit être considéré comme un facteur de résilience et non comme un facteur de risque.

Dans ce domaine, la France a montré la voie. Elle a pris de l'avance, à la fois dans la structuration de produits financiers (green bonds, label fonds transition énergétique) mais aussi dans les outils d'évaluation du risque climat pour les acteurs financiers : l'article 173 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte oblige les investisseurs à prendre en compte les enjeux environnementaux dans leur politique d'investissement, en particulier ceux liés au risque climatique. Paris a de sérieux atouts pour devenir la capitale du verdissement de la finance, et la norme française pourrait tirer vers le haut la réglementation internationale. Il faut pour plaider dans les instances internationales de régulation de la finance pour l'intégration

des risques environnementaux dans l'analyse des risques financiers et dans les ratios prudentiels.

Il est également nécessaire de redonner un sens – à la fois une direction et une finalité – à l'épargne de long terme et aux liquidités qui irriguent les marchés financiers. Sans une telle clarification sur le cap à viser, toute nouvelle injection aveugle de liquidités par la banque centrale, toutes nouvelles facilités de crédit et autres mesures d'incitation à l'investissement sont condamnées à n'avoir aucun effet durable sur la croissance.

47 — Apporter une garantie publique sur la valeur des actifs environnementaux générés par les investissements de la transition

Pour mobiliser l'épargne vers la transition écologique, les pouvoirs publics doivent se donner pour objectif de créer des mécanismes de financement innovants faisant converger les anticipations des investisseurs vers une vision commune des projets désirables (et profitables) sur le long terme.

Pour que cette redirection des investissements se réalise à l'échelle désirée, il faut construire une intermédiation financière capable de lever massivement des fonds et de garantir aux investisseurs un rendement satisfaisant. Une telle intermédiation financière reposerait sur deux piliers.

Il pourrait d'abord s'agir d'une intervention publique sous forme de tiers de confiance pour garantir la valeur des actifs environnementaux générés par les investissements de la transition énergétique et écologique. L'accord de Paris issu de la COP21 ouvre la voie à de tels actifs, en reconnaissant au paragraphe 108 de sa décision « la valeur économique, sociale et environnementale des activités volontaires d'atténuation et de leur co-bénéfices en matière d'adaptation, de santé et de développement durable ».

En second lieu, l'ingénierie financière permettrait de développer, à partir de ces garanties publiques, des supports financiers spécifiques (indices bas carbone, portefeuille 2° C, obligations climat, titrisation de prêts bas carbone), pour qu'il soit possible de mieux orienter l'épargne de long terme et de gagner de l'argent en finançant les investissements dont nous avons collectivement besoin.

Par exemple, un entrepreneur ayant besoin d'un prêt pour financer son projet pourrait en rembourser une partie en « certificats carbone » selon la valeur sociale attendue de son projet. Un tel mécanisme pourrait considérablement réduire les risques de l'investissement. La banque créancière accepterait d'être pour partie remboursée à l'aide de tels certificats dans la mesure où la banque centrale, s'appuyant sur une garantie d'État, les reconnaîtrait comme des actifs carbone et aurait la faculté de les inscrire à son bilan, au même titre que l'or ou les devises étrangères. Des banques de développement ou des fonds d'investissement pourraient de leur côté profiter de cette garantie publique pour mobiliser l'épargne gérée par les investisseurs institutionnels via des « obligations-climat » (green bonds) bien notées. Le principe de ce dispositif est de faire jouer l'effet de levier d'une garantie publique des investissements bas carbone calibrée sur la valeur sociale du carbone sur les financements privés.

Faire de la place de Paris un hub de la finance verte est une opportunité. La finance verte peut être à l'avant-garde de « la finance qu'on aime », celle qui produit de la richesse désirable, celle qui a un sens.

L'environnement au service de la cohésion sociale

Les inégalités sociales recourent pour une large part les inégalités face aux nuisances environnementales. Le défi de la croissance durable est donc également un défi social.

Le modèle de prospérité durable dont nous rêvons pourrait être redistributif à double titre. D'une part, il permettrait de produire un socle de biens publics de base, tels que la qualité de l'air, des transports publics de qualité, la sécurité énergétique, la garantie d'une alimentation de qualité, un environnement urbain agréable, la réduction des expositions à la pollution sur le lieu de travail, dont la carence ou la dégradation pénalisent en premier lieu les classes populaires. D'autre part, la fiscalité verte mise en place notamment pour financer ces biens publics, et pour modifier les comportements, pourrait être à l'avant-garde d'une refonte du « pacte fiscal ».

48 — Engager la rénovation énergétique intégrale du parc de logements sociaux et généraliser des bâtiments à énergie positive dans les nouveaux programmes de construction

Les ménages modestes périurbains ainsi que les personnes âgées vivant en zone rurale sont les plus frappés par la précarité énergétique. Un ménage est considéré en situation de précarité énergétique quand ses dépenses consacrées à l'énergie dépassent 10 % de ses revenus. Expulsés des centres villes en raison de la hausse des prix de l'immobilier, bercés par le mythe de l'accession à la propriété, les ménages modestes sont contraints de s'installer dans des zones pavillonnaires peu connectées au réseau de transport public et qui offrent souvent des logements aux performances énergétiques médiocres. Pour ces ménages, le moindre choc sur le prix de l'énergie (hausse des prix du pétrole ou de l'électricité, taxe carbone) aurait des répercussions importantes, d'abord sur leur budget, puis sur le niveau de confort de leur logement, enfin sur leur état de santé.

49 — Établir un calendrier crédible sur 10 ans pour que la qualité de l'air de tous les français respecte les valeurs cibles fixées par l'OMS

Les catégories sociales modestes sont les premières victimes de l'insécurité environnementales : une personne de classe modeste est

ainsi trois fois plus exposée au risque de décès lors d'un pic de pollution. Ce surcroît d'inégalité s'explique par un cumul de facteurs à risques. Les catégories sociales modestes sont plus exposées aux pollutions dans leur travail, passent plus de temps dans les transports et ont un moindre accès aux soins. Le même constat peut être fait en matière d'alimentation.

La France ne respecte pas les obligations en matière de protection de la population contre la pollution de l'air. Les pics de pollution ponctuellement médiatisés masquent la permanence d'une pollution de fond supérieure aux normes européennes et aux recommandations de l'OMS. Notre pays, régulièrement montré du doigt par les autorités européennes, est l'un des plus concernés en Europe par des épisodes marqués et prolongés de pollution aérienne (dioxyde d'azote, ozone, particules fines) en raison notamment de sa situation géographique, de l'importance du trafic routier international, mais aussi d'un parc automobile et de camions intensif en moteurs diesel.

50 — Compenser tout nouvel impôt vert par une réduction des impôts pesant sur l'emploi et l'investissement productif

La fiscalité verte peut devenir le pivot d'une refonte structurelle du pacte fiscal. Sa neutralité sur la pression fiscale est une condition nécessaire à son acceptation et à son appropriation par les citoyens. C'est un outil incontournable pour produire ce socle de biens publics de base qui sont au cœur d'un régime de croissance inclusive et durable. Grâce à ses qualités incitatives, elle peut détourner les consommateurs des comportements nocifs et encourager les investissements vertueux. Ses recettes permettent de réduire les taxes qui pèsent sur l'emploi et l'investissement, et conduisent à un double dividende : écologique et macroéconomique.

Cependant, en matière environnementale, la fiscalité verte présente aussi des défauts en pénalisant relativement plus les ménages modestes

que les ménages aisés. Toute hausse de la fiscalité énergétique se traduit par une hausse de la facture énergétique qui pèse relativement plus dans le budget des ménages modestes. En l'absence de compensations ciblées, on comprend donc aisément les oppositions à toute introduction d'une fiscalité verte vécue comme « punitive ». La fiscalité verte n'est, en effet, pas neutre sur la composition du panier de biens des ménages. Elle réduit leur pouvoir d'achat de biens privés (essence pour se déplacer, fioul et gaz pour se chauffer) et augmente leur pouvoir d'achat en biens publics.

Les expériences réussies, en Suède notamment, d'introduction d'une fiscalité verte montrent que son acceptation repose sur une remise à plat du pacte fiscal. L'introduction d'une fiscalité verte fournit l'occasion d'ouvrir une large concertation sociale sur la légitimité de l'impôt, le socle de biens publics de base qui doit être fourni aux citoyens et le financement de l'État Providence.

Dans ce contexte, la récente introduction, en catimini, de la taxe carbone en France relève d'une mauvaise méthode dont les effets à retardement ne sont pas encore connus. Dans le contexte de prix pétroliers très bas (environ 35 dollars le baril début janvier 2016), elle demeure indolore mais la hausse des taux inscrite dans la loi (56 €/tCO₂ en 2020 et 100 €/tCO₂ en 2030) promet aux gouvernements futurs des conflits sociaux plus virulents que celui des bonnets rouges, qui a fait tomber la pourtant très consensuelle éco-taxe poids lourds.

Pour conduire un débat public apaisé sur la fiscalité verte, il est fondamental de rompre avec une représentation segmentée du débat autour des figures, présentées comme concurrentes, du consommateur, du salarié (ou du chômeur) et du citoyen. Chacun incarne en effet tour à tour ces trois figures. Le citoyen engagé dans la cause environnementale peut être le consommateur qui s'oppose à la hausse des prix à la pompe mais aussi le chômeur qui bénéficie

de l'amélioration de la situation de l'emploi induite par un recyclage de la fiscalité carbone vers une diminution du coût du travail.

Mesure de la richesse : changer de boussole

Il est fondamental de révéler et de quantifier les impacts du changement climatique et des politiques environnementales qui, autrement, ne sauraient être pris en compte par les acteurs. Cela est vrai des comptes des entreprises et des acteurs des marchés financiers qui n'intègrent pas à leur juste valeur les risques liés au changement climatique et à la dégradation de la biodiversité. Mais cela est également vrai des comptes de la nation.

La mise en place d'un nouveau standard d'évaluation de la richesse des nations, amené à se substituer au produit intérieur brut (PIB) plutôt qu'à le compléter, constitue à long terme un puissant levier d'action dans la mesure où les gouvernants arbitreraient leurs réformes et présenteraient leur réussite ou leurs échecs à l'aune de cet unique critère.

51 — Construire un tableau de bord de référence permettant de comparer et d'évaluer la performance des pays et des régions européennes à l'aune des objectifs de développement durable

Les objectifs du développement durable (ODD) ont été adoptés par les Nations Unies le 25 septembre 2015, trois mois avant la COP21. Ils ont pris le relais des objectifs du millénaire pour le développement qui étaient centrés sur l'éradication de l'extrême pauvreté dans les pays en développement.

La nouveauté radicale des ODD est qu'ils s'appliquent désormais à tous les pays. Pour intégrer les pays développés, le spectre des ODD a été élargi aux enjeux de la croissance inclusive, des changements climatiques, de la dégradation du capital naturel, des inégalités

sociales et des modes de consommation. Ces 17 objectifs offrent ainsi un nouveau miroir aux pays riches pour apprécier leurs politiques et leurs performances. Leur atteinte implique des transformations profondes de la façon de concevoir et de produire des richesses.

En dépit de leurs ambitions élevées et de leur potentiel transformatif, les ODD demeurent invisibles dans le débat public. En l'état, leur nombre et leur formulation les rend difficilement lisibles et communicables alors qu'ils sont censés devenir une boussole systémique de l'action publique. Il est essentiel que les pays européens prennent au sérieux ce nouvel outil de la gouvernance mondiale.

52 — Armer l'Europe d'un « soft power vert » en reprenant notamment le leadership des négociations climatiques

L'Europe doit suivre le cap d'une mutation écologique et numérique de son régime de croissance. L'enjeu est d'enclencher rien moins qu'une nouvelle révolution industrielle continentale en redéployant les investissements vers les infrastructures d'énergie bas carbone, les bâtiments à haute qualité environnementale, l'efficacité énergétique, la valorisation du capital naturel et humain, le recyclage des déchets, l'adaptation aux changements climatiques et l'agro-écologie.

La transition énergétique et écologique doit représenter une nouvelle étape fondatrice et symbolique de l'intégration politique de l'Union européenne. Les défis à la fois politiques, techniques et financiers de cette nouvelle frontière supposent en effet le renoncement des pays à une partie de leur souveraineté en matière énergétique.

Fer de lance de la cause climatique et du progrès environnemental, l'Europe doit se donner les moyens de montrer l'exemple en réparant le marché carbone européen et en fléchant une partie de l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) de la Banque centrale européenne vers la transition bas carbone. Cette exemplarité est



nécessaire pour que les peuples européens adhèrent à son projet et pour convaincre le reste du monde qu'un autre mode de développement est possible.

Face au désengagement programmé des États-Unis de Donald Trump sur cet agenda, la diplomatie environnementale peut devenir un nouveau vecteur de puissance pour l'Europe. Au niveau international, l'Europe doit faire la preuve que le modèle de prospérité durable est une réalité pour conserver un rôle d'influence et d'attraction vis-à-vis des pays émergents.







Chapitre 6

Améliorer la gestion et l'efficacité du service public

Présentée comme un impératif bruxellois ou comme une obligation morale de bonne gestion, la question du redressement budgétaire peut apparaître comme un exercice pénible, inutile, voire contre-productif pour la croissance et l'emploi. Pourtant, c'est bien là que le « ras-le-bol » fiscal ressenti par nombre de contribuables français et la perte de compétitivité de notre pays trouvent leur source. La bonne tenue des comptes peut également permettre de promouvoir une gestion rigoureuse et efficace du service public.

En 2012, le candidat François Hollande s'était engagé à redresser les finances publiques en réduisant le déficit public à 3 % du produit intérieur brut (PIB) dès 2013 et en rétablissant l'équilibre budgétaire en fin de mandat. Après deux reports du premier de ces deux objectifs, en 2013 et en 2015, le gouvernement a présenté en octobre 2016 un projet de loi de finances pour 2017 prévoyant un déficit public désormais ramené à 2,7 % à fin 2017. En parallèle, la dette publique atteint 95,7 % du PIB (95,3 % à fin 2014). Ces résultats maintiennent la France dans une situation toujours précaire au regard des exigences du Pacte de stabilité et de croissance européen. Ils placent également la France dans une situation moins favorable que la moyenne de la zone euro, et que l'Allemagne en particulier, qui a réussi en quelques années à revenir à l'excédent budgétaire et à faire diminuer significativement sa dette publique.



Tableau 1 – Les finances publiques de la France et celles de nos voisins (à fin 2015)

% PIB	France	Allemagne	Danemark	Italie	Zone euro
Déficit public	-3,5 %	+0,7 %	-2,1 %	-2,6 %	-2,1 %
Dette publique	95,8 %	71,2 %	40,2 %	132,7 %	90,7 %
Dépenses publiques	56,8 %	43,9 %	55,7 %	50,5 %	47,4 %

Source : Eurostat.

Pourquoi il faut engager enfin un redressement durable des finances publiques

Il nous semble urgent de remédier à la maladie du secteur public français consistant à trop peu s'interroger sur l'efficacité de son fonctionnement et, faute d'économies, à générer continuellement des déficits.

Pourtant, les arguments en faveur de la *statu quo* ne manquent pas. Il est vrai que les conditions de financement des États souverains sont aujourd'hui historiquement avantageuses en Europe. En 2015, l'État a emprunté à court terme à taux négatifs ; les obligations à dix ans ont été émises au taux moyen de 0,9 %. Mais cette situation ne peut être considérée comme acquise et est principalement liée aux politiques monétaires fortement expansionnistes pratiquées par la Banque centrale européenne (BCE). La remontée des taux directeurs de la Fed devrait conduire à un renchérissement progressif des dettes souveraines dès l'année 2016 – conduisant à une charge supplémentaire de 2 Md€ par rapport à 2015 pour une augmentation de taux d'un quart de point uniquement. Le stock de dette demeure très élevé (96 % du PIB), qui fait de la charge d'intérêt le deuxième poste de dépense de l'État (43 Md€ en 2015) derrière l'éducation nationale et devant la défense.

D'autres pointent les risques qu'une consolidation des finances publiques pourrait faire peser sur une croissance déjà fragile. D'après la BCE, en moyenne dans l'Union européenne, une consolidation

budgétaire de 1 point de PIB a un impact de 0,5 point sur la croissance à court terme (Cugnasca, Rother, 2015). Toutefois, l'ampleur de cet impact est incertaine et ne doit pas être surestimée : d'une part, parce que la croissance est tirée par d'autres moteurs que la dépense publique ; d'autre part, parce qu'un ajustement budgétaire permet de réallouer à terme de la richesse vers des secteurs plus efficaces de l'action publique ou vers le secteur privé, ce qui peut stimuler la consommation et l'investissement. L'amélioration des comptes publics renforce la confiance des investisseurs et des consommateurs à moyen terme.

Tout bien pesé, il nous semble que les raisons qui pourraient nous conduire à ne rien faire sont supplantées par celles qui justifient l'action.

Première raison : la pression fiscale, bien qu'insuffisante pour combler les déficits, a atteint des records absolus et devrait être ramenée à un niveau comparable à celle observée chez nos principaux partenaires. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 46 % du PIB selon Eurostat, la France occupe en 2014 la deuxième place dans l'Union européenne derrière le Danemark, près de 6 points au-dessus de la moyenne européenne, 8 points au-dessus de l'Allemagne. Il en résulte une charge fiscale supplémentaire de 2 183 € par Français et par an par rapport à la moyenne européenne. La réinjection de cette richesse stimulerait l'emploi et la croissance. Elle permettrait de renforcer le consentement à l'impôt.

Deuxième raison : le haut niveau de prélèvements obligatoires n'est pas en adéquation avec la qualité des services publics, qui est globalement insuffisante au regard des ressources injectées. Plusieurs indices démontrent que la qualité des services publics n'est pas toujours exemplaire en France et que la dépense n'est pas toujours allouée au bon endroit, ce qui nourrit l'insatisfaction des citoyens et amoindrit la légitimité de l'action publique. Comme le montre France Stratégie dans une note de 2014, la France se caractérise par une qualité de

l'éducation secondaire moyenne, des inégalités de revenu des personnes âgées élevées, un accès aux soins perfectible, en dépit de dépenses importantes dans ces domaines.

Troisième raison : la France doit reconquérir une crédibilité en matière de respect des engagements de maîtrise des déficits au niveau européen. Comme tous les États de l'UE, la France est tenue depuis le traité de Maastricht par le Pacte de stabilité et de croissance, qui vise à coordonner la politique budgétaire des États membres en limitant les déficits publics. Plus que tout autre pays, la France s'est illustrée par des écarts nombreux aux engagements pris à Bruxelles. Alors qu'elle devait, en 2009, ramener son déficit sous la barre des 3 % du PIB d'ici à 2012, la France n'est jamais parvenue à tenir cet objectif et a dû négocier trois reports de l'échéance. Le dernier report, datant de 2015, repousse le retour sous les 3 % à 2017.

Ces écarts répétés ont profondément miné la crédibilité de la France et des disciplines collectives créées dans la zone euro pour assurer la survie de la monnaie unique, dans un contexte où de nombreux pays, petits ou grands, se sont astreints au respect du cadre existant et aux efforts qu'il suppose. Certes, ce cadre juridique est contesté y compris économiquement, et il est possible de l'améliorer. Mais il est illusoire et dangereux de penser que l'encadrement européen des finances publiques est amené à disparaître. Tout projet collectif suppose le respect de règles communes, même lorsqu'elles sont perfectibles. Pour être en mesure de proposer une refonte du Pacte de stabilité, la France doit d'abord démontrer qu'elle est capable d'être à la hauteur des disciplines collectives existantes qui, rappelons-le, ont été assouplies et réformées à plusieurs reprises.

Quatrième raison : l'amélioration des finances publiques n'est pas forcément corrélée avec une augmentation des inégalités et une destruction du modèle social. L'analyse du lien entre intensité de la

consolidation budgétaire et évolution des inégalités démontre qu'il n'y a pas de réelle corrélation entre ces deux tendances. Certains États ont procédé à une consolidation majeure sans accroissement des inégalités (l'Irlande, dont le déficit est passé de 32 % à 4 % du PIB, pour lesquelles le ratio interquintile de distribution des revenus a progressé de 0,1 point seulement) alors que d'autres ont réussi à diminuer les inégalités tout en procédant à une consolidation importante (notamment le Danemark, qui a diminué de 4 points son déficit et a réduit son ratio interquintile). Le déficit public est également un facteur d'inégalités intergénérationnelles dans la mesure où il consiste à faire financer les dépenses d'aujourd'hui par des recettes de demain à la charge des générations futures par le biais de l'endettement.

Engager le redressement budgétaire : comment ?

De nombreux travaux de revue de dépenses ont été entrepris depuis une dizaine d'années, afin d'identifier les gisements d'inefficience ou d'économie possibles. La revue générale des politiques publiques (RGPP), puis la modernisation de l'action publique (MAP) et plus récemment, les revues de dépenses conduites par le gouvernement sont parvenues à documenter de nombreuses sources d'économie. Elles n'ont toutefois pas permis de hiérarchiser entre eux les grands postes de dépense.

Ce travail a toutefois été esquissé par le biais de comparaisons internationales. Celles-ci mettent en évidence plusieurs postes à enjeux qui font apparaître à la fois une dépense supérieure à celle des pays voisins et des résultats moins bons en termes d'efficacité de la politique publique. Il s'agit de certains secteurs de l'action publique tels que les dépenses de santé ; l'enseignement secondaire ; les dépenses de retraites ; les aides aux entreprises.

Tableau 2 – Dépenses des administrations publiques par fonction en 2014,
Source : Eurostat

	U.E. 28	Zone euro	Danemark	Allemagne	France	Italie	Royaume Uni
Total	48,2	49,4	56,0	44,3	57,5	51,2	43,9
Service généraux des administrations	6,7	7,0	7,2	6,3	6,7	8,9	5,4
Défense	1,3	1,2	1,2	1,0	1,7	1,2	2,2
Ordre et sécurité publics	1,8	1,7	1,0	1,6	1,6	1,9	2,0
Affaires économiques	4,2	4,4	3,6	3,3	5,1	4,1	3,0
Protection de l'environnement	0,8	0,8	0,5	0,6	1,0	1,0	0,8
Logements et équipements collectifs	0,7	0,7	0,2	0,4	1,4	0,7	0,6
Santé	7,2	7,3	8,7	7,2	8,2	7,2	7,6
Loisirs, culture et culte	1,0	1,1	1,8	0,8	1,5	0,7	0,7
Enseignement	4,9	4,8	7,2	4,3	5,5	4,1	5,2
Protection sociale	19,5	20,4	24,5	18,5		21,4	16,5

• Rendre le système de retraites plus juste pour les générations futures

Le système de retraites explique à lui seul près de la moitié de l'écart à la moyenne européenne en termes de dépense publique et constitue pour cette raison un point d'attention prioritaire. Les dépenses d'assurance vieillesse représentaient en 2012 13,8 % du PIB en France, ce qui constitue un des scores les plus élevés dans l'UE.

Les développements économiques récents démontrent la validité des systèmes par répartition, alors que les taux bas menacent fortement

les rendements des systèmes par capitalisation. Toutefois, les paramètres du système français posent question. La France est de loin le pays où le niveau de vie des retraités est le plus élevé et où le niveau des transferts en faveur des retraités est le plus significatif. Le montant mensuel brut moyen de la pension totale est estimé à 1 578 euros en 2013. Le taux de remplacement moyen pour les salariés nés en 1946 s'élève à 72 %. L'âge d'ouverture des droits, dès 60 ans, est l'un des plus faibles dans l'UE. La revalorisation des pensions est indexée sur les prix, sans aucun mécanisme d'ajustement pour tenir compte de l'état du régime et de la situation démographique. Les ménages de plus de 65 ans avaient en 2012, en moyenne dans l'OCDE, un niveau de vie de 13 % inférieur à celui de l'ensemble de la population. C'est en France que le niveau de vie relatif des plus de 65 ans apparaît le plus élevé, puisqu'il est strictement identique à celui du reste de la population.

53 — Aligner les principaux paramètres de l'ouverture des droits sur ceux de nos principaux partenaires européens

En matière d'ouverture des droits, il conviendrait de faire converger le système français vers les paramètres retenus par nos principaux partenaires européens. La France est dans le bas de la fourchette d'âge en termes d'âge minimal de droit commun pour le départ à la retraite (61 ans et 7 mois, contre 62 ans aux États-Unis, 65 ans en Belgique et au Royaume-Uni, un peu plus de 65 ans en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, enfin 66 ans et 3 mois en Italie), alors qu'elle se situe dans la fourchette haute en matière de taux de remplacement, proche de 70 % dans le secteur privé, contre 60 % en Belgique, 50 % en Espagne, et que l'espérance de vie y est la plus élevée : elle s'élève à 22 ans pour des personnes âgées de 65 ans en 2014, contre 20 années uniquement dans l'UE en moyenne. Au demeurant, plusieurs de ces pays ont prévu de relever prochainement l'âge de départ à la retraite.

54 — Faire porter les ajustements financiers à venir de manière équitable sur les actifs et les retraités

Dans de nombreux pays, le montant total des pensions versées est indexé sur l'évolution du coût de la vie ou des salaires afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités. Toutefois, plusieurs pays appliquent également un mécanisme d'ajustement des pensions permettant de faire contribuer les retraités, et non seulement les actifs, à d'éventuelles difficultés financières des régimes de retraites, liées à une conjoncture défavorable ou à une évolution démographique. C'est notamment le cas en Allemagne, en Suède, au Canada, ou encore au Japon. Ce dispositif pourrait permettre, à court terme, de restaurer l'équilibre financier du système de retraites.

À terme, il conviendrait de prévoir le passage d'un mécanisme à prestation définie à un mécanisme à cotisation définie. Tout en demeurant dans le cadre des systèmes par répartition, les régimes à cotisation définie ont pour caractéristique d'ajuster, au moment du départ à la retraite, le montant des pensions en fonction de paramètres susceptibles de garantir une égalité de traitement intergénérationnelle, soit en assurant que chaque génération reçoit des prestations égales au montant cotisé, soit en assurant que l'effort d'ajustement du dispositif est équitablement partagé, à tout moment, entre les différentes générations, incluant les actifs et les retraités.

55 — Poursuivre l'unification des régimes de retraites

Il conviendrait également de s'orienter vers un régime unique pour tous les actifs en mettant fin aux régimes spéciaux. Cette évolution est nécessaire non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour des raisons d'efficacité – des coûts de gestion seront ainsi évités – et d'équité. Les spécificités de certaines professions, notamment les carrières longues ou pénibles, pourraient être prises en compte par le biais de mécanismes de compensation adaptés et

transparents, tels que des minorations de durées de cotisation ou des bonifications de pensions.

• Rationaliser la politique d'investissement public

En France, les dépenses de logement et d'équipement collectifs sont significativement plus élevées que dans les autres pays de l'Union européenne. Ce poids s'explique non seulement par une politique du logement volontariste, mais aussi par la multiplication d'investissements locaux parfois peu coordonnés, à l'image des ronds-points et des piscines qui fleurissent dans certaines localités.

D'un point de vue budgétaire, l'investissement public peut se révéler compliqué à contrôler dans la mesure où les projets à financer représentent souvent des montants considérables qui s'étendent sur plusieurs années et sur plusieurs mandats politiques. Certains grands projets nécessitent ainsi des décennies de débat avant de voir le jour et sont payés par plusieurs générations de contribuables. Il apparaît donc essentiel que les projets d'investissement puissent faire l'objet d'un débat aussi transparent et objectif que possible.

56 — Hiérarchiser les projets d'investissement public selon une analyse de rentabilité économique et sociale

Si le Parlement est amené à débattre et à s'exprimer sur les enveloppes de crédits allouées à chaque ministère et donc à chaque politique publique, il est en revanche rarement amené à s'exprimer de façon explicite sur la pertinence des projets d'investissement. Dans l'actualité récente, jamais le Parlement n'a été amené à examiner la validité du projet de ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges qui a été annulé par le Conseil d'État pour sa trop faible rentabilité socio-économique. Dans un contexte où la ressource publique se raréfie, il est essentiel que les différents projets d'investissement de grande ampleur puissent être examinés publiquement par le Parlement afin de mettre en relation leur intérêt socio-économique et leur impact budgétaire.

Cet examen pourrait prendre deux formes législatives : le vote d'un taux de rentabilité socio-économique minimum devant être atteint par les projets financés par l'État, sur la base d'une contre-expertise réalisée par un organisme indépendant ; une programmation des investissements qui listerait les projets à mettre en œuvre par le gouvernement en fonction des disponibilités budgétaires, selon une logique de file d'attente.

• Renforcer la gouvernance budgétaire

D'innombrables mesures ont été prises pour rendre plus efficace le cadre de gouvernance budgétaire du secteur public au cours des dernières années. Le Gouvernement s'est progressivement fixé des objectifs d'exécution des dépenses publiques sur chacun des sous-secteurs des administrations publiques : « norme zéro valeur » sur le périmètre des dépenses de l'État, objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) sur le périmètre des dépenses des administrations de sécurité sociale ; objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) sur le périmètre des dépenses des administrations publiques locales. En outre, la distinction du solde structurel et du solde conjoncturel, évaluée sous le contrôle du Haut conseil des finances publiques, a été introduite afin de mieux cerner les évolutions budgétaires à la main du gouvernement et celles liées à la situation économique.

Mais ces mesures ont souvent constitué davantage un outil de communication destiné à rassurer les observateurs ou la Commission européenne, que de véritables outils de pilotage budgétaire, dans la mesure où aucun de ces objectifs n'est vraiment contraignant. L'apparente simplicité de ces règles autorise dans les faits de nombreuses astuces de présentation régulièrement dénoncées par la Cour des comptes dans le cadre de ses travaux sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

57 — Fixer dans la Constitution une règle d'or interdisant le financement par la dette des dépenses de fonctionnement, hors déficit conjoncturel, pour tout le secteur public

La « règle d'or » applicable aux budgets votés par les collectivités locales a prouvé son efficacité : le recours à l'emprunt est autorisé uniquement pour financer les dépenses d'investissement, mais pas leurs dépenses de fonctionnement. Cette règle d'or doit être transposée au niveau national et déclinée pour l'État et la Sécurité sociale. L'inscription d'une telle règle dans la Constitution amènerait le Gouvernement à devoir justifier le recours à l'emprunt par son objet, alors qu'aujourd'hui le recours au déficit intervient comme une variable d'ajustement pour compenser l'écart entre les niveaux prévisionnels de recettes et de dépenses, sans que la question de l'utilisation de cet argent soit posée.

58 — Introduire un contrôle semestriel de l'exécution du budget par le Parlement

Une fois le budget de l'année voté sous la forme d'une loi de finances, le Parlement n'intervient pas ou peu dans l'exécution de ce budget, sauf en cas de loi de finances rectificative. Afin de renforcer la continuité entre vote du budget et exécution des dépenses correspondantes, des modalités de suivi de l'exécution par le Parlement pourraient être envisagées. Un dispositif existe déjà, mais sans réel écho : il s'agit de la « situation mensuelle budgétaire », qui présente chaque mois l'exécution des dépenses et des recettes du mois précédent, par comparaison avec les données de l'année précédente. Toutefois, faute de mise en perspective et d'explications suffisantes, ces données apparaissent inexploitablement en l'état. Il est nécessaire que le Parlement s'approprie ces données et qu'un débat puisse avoir lieu sur les mesures nouvelles annoncées en cours d'année et sur les imprévus à impact budgétaire significatif.

59 — Introduire une rémunération variable des ministres et des directeurs d'administration centrale selon un nombre limité d'indicateurs de performance

En dépit des différentes règles et objectifs affichés, la procédure interministérielle d'élaboration du budget ne permet pas de faire émerger de réformes structurelles et une vraie maîtrise de la dépense. En effet, celle-ci se réduit souvent à une confrontation stérile entre « Bercy » d'un côté et un « ministère dépensier » de l'autre, avec des positions de négociation chaque année plus caricaturales afin de sauvegarder ce qui peut l'être encore. Un tel processus de négociation ne favorise pas l'émergence de réformes générant des économies budgétaires d'ampleur, chaque ministère ayant au contraire intérêt à démontrer qu'il ne peut plus faire d'effort supplémentaire s'il veut espérer préserver son budget annuel.

Il est anormal que ni les directeurs d'administration centrale, ni les ministres qui les nomment, n'aient d'incitation (et de sanction) monétaire à réformer la politique publique dont ils ont la charge pour en diminuer le coût. Une telle incitation pourrait être renforcée par l'introduction d'une part variable dans leur rémunération. Cette mesure est déjà appliquée aux directeurs d'établissement public, auxquels le Gouvernement fixe des objectifs mesurés par des indicateurs qui conditionnent leur rémunération variable. Ces objectifs sont à la fois des objectifs « métiers » et des objectifs financiers, ce qui reflète bien la double contrainte à laquelle sont aujourd'hui soumis les décideurs publics.

60 — Poursuivre la réorganisation des collectivités locales en clarifiant les compétences et en diminuant le nombre de collectivités

La réforme territoriale issue de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) adoptée en 2015 a engagé un mouvement de réorganisation des collectivités locales

en favorisant le regroupement de communes dans les intercommunalités, notamment par la création des métropoles, en encadrant davantage la clause de compétence générale, en fusionnant les régions. Il faut approfondir cette réforme, en engageant de manière plus systématique des fusions de communes lorsque celles-ci sont susceptibles d'améliorer la qualité des services publics.

61 — Faire coïncider le périmètre de responsabilité sur les dépenses et le périmètre de responsabilité sur les impôts pour les collectivités locales

Renforcer la transparence et le contrôle politique de la dépense publique implique notamment de compartimenter et de mieux distinguer les financements de missions exercées pour le compte de l'État ou d'un tiers. Cela implique également que l'ensemble de la dépense locale puisse être financé par un impôt local. La situation actuelle, dans laquelle la plus grande part des dépenses locales est financée par des impôts nationaux, conduit à déresponsabiliser les exécutifs locaux et ne permet pas au contribuable de distinguer la part de ses impôts consacrée aux projets locaux les plus coûteux. Introduire un lien plus fort entre dépense locale et fiscalité locale, selon des modalités permettant de préserver une part de péréquation entre les collectivités riches et pauvres, apparaît comme une condition nécessaire pour que le contribuable local puisse se faire son avis sur la politique budgétaire conduite par les élus locaux.



— Chapitre 7 —

Démystifier l'identité, incarner la diversité

Alors qu'elles devraient constituer le pilier de la devise républicaine du XXI^e siècle, la solidarité et la cohésion sociale sont mises à mal par le développement des replis communautaires et des discours identitaires. L'islam et l'immigration sont désignés comme principaux coupables des malaises de la société française ; la communauté musulmane et les Français issus de l'immigration servent de victimes expiatoires. Sans fermer les yeux sur les questions particulières soulevées par le développement de l'islam en France, il nous semble urgent de proposer des solutions concrètes pour protéger et promouvoir la diversité de la société française.

Sur les thèmes de la religion et de l'identité nationale, la gauche manque de clarté et de volontarisme. Elle a longtemps ignoré le malaise identitaire ressenti par une partie de la jeunesse française issue de l'immigration, qui affirme que « Les Français, c'est les autres », pour reprendre le titre d'un documentaire d'Isabelle Wekstein-Steg et Mohamed Ulad. Elle s'est montrée indifférente ou dogmatique face aux défis que pouvait poser le développement récent d'une religion, l'islam, au sein de notre société. Par tradition universaliste enfin, elle a refusé de s'engager clairement dans des politiques d'action positive (*affirmative action*) en faveur des minorités : la diversité, louée dans son principe, est empiriquement mal connue et peu visible dans les instances de pouvoir et de décision.

Par ses silences et frilosités, la France échoue à apaiser les peurs et laisse un boulevard aux discours islamophobes et xénophobes, au ressentiment d'une partie de la jeunesse française. Elle perd de vue les valeurs qu'elle devrait défendre : la construction d'une société ouverte, plurielle, intégratrice. Il incombe aux pouvoirs politiques de créer les conditions réelles, sur le terrain et non seulement dans les discours, permettant de faire de la diversité culturelle de la société française une force.

Rompre le « silence religieux »

Attachés à la laïcité, nous réaffirmons que la République ne doit reconnaître aucun culte. Il est en revanche de son devoir de laisser s'épanouir les appartenances, y compris religieuses et culturelles, et de veiller à ce que chaque citoyen puisse les assumer et les vivre pleinement. L'hystérisation des débats autour de l'islam, comme religion, peut être regardée comme l'autre visage d'un échec de notre République et de son incapacité à reconnaître et à laisser s'exprimer des identités multiples. Sans angélisme, puisque nous ne feignons pas d'ignorer les défis soulevés par le développement d'un islam radical en France, nous pensons que l'action publique doit être bien plus volontariste pour enseigner et promouvoir, sereinement, la diversité culturelle de la société française.

L'islam, en raison de son émergence récente dans notre pays, n'est *de facto* pas traité à égalité avec les autres cultes. Sans accorder un traitement spécifique à l'Islam, il s'agit de remédier à cette rupture d'égalité. Si l'on refuse, par fidélité aux principes libéraux et républicains de tolérance et de liberté de conscience, de déclarer la religion musulmane contraire aux principes fondamentaux de notre pays, si l'on souhaite lui reconnaître un véritable droit de cité, il est urgent de fonder un discours politique plus lucide et plus constructif sur la place des religions dans notre société. Ce discours politique suffisamment serein et ouvert correspondrait aux réalités actuelles des pratiques

religieuses, et serait suffisamment clair pour défendre les principes fondamentaux de la République face aux dérives religieuses potentielles.

62 — Enseigner le fait religieux en classe de sixième

Nous pensons que l'enseignement du fait religieux dans sa pluralité, comme la valorisation de la diversité culturelle de ses citoyens servent la lutte contre les radicalismes religieux et l'islamo-xénophobie.

Les programmes scolaires suivent aujourd'hui une approche chronologique de l'histoire : le christianisme et le judaïsme sont étudiés en classe de 6^e, tandis que l'islam est enseigné en classe de 5^e. Un enseignement du fait religieux qui aborderait la même année les trois grandes religions monothéistes serait préférable. Il s'agirait de présenter les contextes historiques d'émergence et de développement de ces trois religions (et d'autres éventuellement), leurs racines communes, leurs divergences. Cet enseignement pourrait être l'occasion de distinguer croyances et pratiques religieuses.

63 — Encourager l'ouverture de classes d'arabe dans l'enseignement secondaire

Le rejet de l'islam, par une partie de la droite et de l'extrême droite, va de pair avec une pensée xénophobe. Et si la confusion entre Islam et arabité est contestable historiquement et géographiquement, elle nourrit de fait les représentations culturelles et politiques en France, pour partie du fait de notre histoire nationale.

À ce titre, et comme exemple emblématique des faiblesses de l'action publique en la matière, l'enseignement de la langue arabe dans le secondaire est très insuffisant. En 2011, d'après le ministère de l'éducation nationale, il y avait seulement 9 000 élèves qui étudiaient l'arabe au secondaire, alors que 14 000 élèves étudiaient le russe et 24 000 élèves le chinois. Les besoins exprimés sont pris en

charge par le secteur associatif, sur lequel l'Éducation Nationale n'a aucun contrôle. Il s'agit d'une erreur culturelle, géopolitique et économique : l'arabe est parlé par 3 millions de personnes en France, 430 millions de personnes à travers le monde, langue officielle de 26 États et l'une des six langues de l'ONU ; les pays du Golfe Persique sont d'importants partenaires commerciaux ; une part importante des grands conflits géopolitiques actuels concerne des pays de langue arabe. L'enseignement de l'arabe devrait donc apparaître comme une évidence et cesser d'être perçu comme une concession au communautarisme.

La réticence des chefs d'établissements du secondaire est un obstacle à l'ouverture des classes d'arabe, ceux-ci craignant que l'enseignement de la langue arabe diminue l'attractivité de leur établissement. Cette langue bénéficie en revanche d'un engouement dans les grandes écoles et les universités y compris les plus prestigieuses. L'enjeu est de démocratiser son enseignement, pour qu'elle acquière le même prestige dans le cycle secondaire que des langues réputées difficiles, comme le russe ou le chinois, options qui permettent aujourd'hui d'intégrer les meilleurs établissements.

64 — Développer les diplômes universitaires laïcs, qui sont complémentaires à la formation théologique des imams par des établissements privés

La formation des imams est une priorité : ce sont eux qui orientent les fidèles, et notamment les plus jeunes. Or, la situation des cadres du culte musulman est singulière par rapport aux cadres des autres cultes. Alors que les officiers des cultes catholiques, protestants ou juifs sont formés dans des facultés de théologie reconnues et situées en France (sans être pour autant subventionnées par l'État), une part importante des imams en France sont des imams détachés, fonctionnaires de leur pays d'origine (Turquie, Algérie, Maroc) ; seuls 20 % à 30 % des imams auraient la nationalité française. Il existe seulement deux formations des imams en France (institut européen

des sciences humaines et Institut Al-Ghazali de la Grande Mosquée de Paris) et une formation à l'institut Mohammed VI à Rabat, financée par le Maroc. Ces instituts de formation privés non contractualisés ne peuvent pas délivrer de diplôme universitaire et ne peuvent offrir le statut d'étudiant.

Conformément à la loi de 1905, le développement de la formation des imams ne peut relever de la responsabilité de l'État. En revanche, il est possible d'encourager le développement de formations laïques, au sein de l'université publique, qui viendraient compléter les formations religieuses, en donnant aux étudiants un statut et un diplôme. Il existe actuellement un nombre réduit de diplômes universitaires de formation civile et civique, qui enseignent le fait religieux, sa sociologie, ses rites, l'histoire des institutions et des aspects pratiques comme le droit de la construction et l'environnement juridique des associations religieuses. Le plus ancien de ces diplômes universitaires laïcs a été mis en place à l'Institut catholique de Paris très récemment, en 2008.

L'enjeu est de développer les partenariats entre les universités publiques et les associations culturelles pour adosser un plus grand nombre de formations religieuses aux formations laïques, dans un cadre hybride, sur le modèle du partenariat conclu en 2016 entre l'Institut Al-Ghazali et l'université Paris-Sud.

65 — Imposer une formation laïque obligatoire aux aumôniers, employés par le service public

S'il ne revient pas à l'État de conditionner l'exercice de l'imamat à tel ou tel niveau de formation, ni religieuse ni laïque, il peut en revanche imposer un cadre à l'activité des aumôniers, employés par le service public. Les aumôniers, qui interviennent notamment en prison, jouent un rôle particulièrement important pour éviter la radicalisation de certains détenus.

L'aumônerie musulmane peine à recruter dans les prisons ou les hôpitaux. Contrairement à l'aumônerie catholique, qui s'appuie sur un clergé constitué et est, à ce titre, rémunérée et protégée par l'Église, les aumôniers musulmans sont en attente d'un statut qui sécurise leur activité et qui puisse rendre la fonction plus attractive. Les aumôniers pénitentiaires et hospitaliers, comme les aumôniers militaires, bénéficieraient d'une procédure d'agrément homogène mieux encadrée, d'une formation théologique et civique labellisée, d'un régime de protection sociale mieux défini et d'une moindre précarité salariale, notamment pour les aumôniers n'exerçant pas d'autre activité rémunérée. L'octroi d'un titre de séjour aux imams étrangers détachés devrait être conditionné au suivi de ces formalités, notamment d'une formation.

66 — Assurer un financement public équitable de toutes les associations religieuses fondé sur un impôt autodéclaré prélevé sur les fidèles

La disponibilité de moyens pour exercer décemment le culte représente une difficulté réelle pour les communautés musulmanes. Il est hypocrite de justifier l'inaction de l'État au nom des principes de 1905 : de fait, l'État se mêle déjà du culte et de la vie des religions, en signant par exemple des accords bilatéraux avec des pays étrangers pour la formation des imams, ou en entretenant les lieux de culte construits avant 1905 (donc des lieux catholiques, protestants et juifs). L'État doit agir de manière plus transparente pour favoriser l'exercice pacifique de tous les cultes et créer les conditions équitables de leur développement.

Comme le rappelle la mission sénatoriale d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'islam en France, dans un rapport rendu public le 5 juillet 2016, la formation des imams et le manque de transparence des sources de financement des lieux de culte musulmans sont deux points problématiques.

En dépit du principe de laïcité, le financement public des religions est aujourd'hui substantiel et inégalement réparti. Il repose notamment sur l'entretien des lieux de culte, à la charge de l'État pour les édifices construits avant 1905, ce qui induit un fléchage de ressources important en faveur des édifices catholiques, protestants et dans une moindre mesure, juifs. Il transite également par les déductions fiscales de dons faits aux associations religieuses, dont le coût pour l'État est davantage corrélé à la richesse des contribuables donateurs qu'au nombre de fidèles.

Nous proposons d'introduire une contribution déclarative volontaire, permettant à chaque contribuable de participer au financement d'une religion de son choix s'il le souhaite. Cette contribution, qui pourrait être forfaitaire ou proportionnée au revenu, serait complétée, le cas échéant, d'une subvention publique permettant d'indemniser certaines missions caritatives ou d'intérêt général assurées par ces associations. Contrairement à la proposition, fréquemment évoquée, de créer une taxe « halal », cette contribution aurait l'intérêt de concerner toutes les religions.

67 — Étudier l'intégration au domaine public de certains édifices cultuels construits après 1905

L'opportunité d'intégrer au domaine public certains édifices cultuels construits postérieurement à 1905 doit être également étudiée. Cette intégration ne serait pas neutre pour les finances publiques. Si l'on ne souhaite pas intégrer l'ensemble des 10 000 établissements cultuels construits après 1905, afin de limiter l'impact financier de cette mesure, il faudrait définir les critères de sélection des nouveaux établissements cultuels à intégrer – et le cas échéant, de déclassement d'anciens édifices qui ne sont plus aujourd'hui affectés au culte. Ces critères pourraient tenir compte, par exemple, du nombre de fidèles souscrivant à la contribution volontaire mentionnée précédemment, afin d'assurer sur cette base un entretien des lieux de culte équitable et représentatif du nombre des fidèles actifs dans chaque religion.

Ces mesures pourraient nécessiter de modifier la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et notamment son article 2 qui prévoit que l'État « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », pour permettre d'assister les associations cultuelles dans leur organisation, au bénéfice des fidèles et à leur seule charge, dans des conditions préservant l'égalité de chaque culte.

68 — Permettre l'occupation de lieux publics spécifiques par des associations religieuses

Permettre l'exercice des cultes dans des conditions décentes est l'un des remèdes contre le développement de pratiques religieuses extrémistes. Cela passe, d'un point de vue pragmatique, par le développement des baux emphytéotiques administratifs (BEA) qui autorisent l'occupation de certains lieux publics par des associations cultuelles.

Mesurer les discriminations en entreprise pour les faire reculer

La mesure des discriminations liées à l'origine constitue également un pilier essentiel de la reconnaissance de la diversité de la société française, et ce dans tous les lieux de vie commune. Cette proposition est depuis longtemps débattue mais n'a jamais été mise en œuvre par peur du risque de mauvaise utilisation de telles données personnelles, ou encore par crainte d'aller vers un modèle à l'américaine où les individus peuvent être identifiés par leur origine géographique ou ethnique.

Pourtant, quelques rares tentatives de mesure factuelle des difficultés démontrent que l'absence de mesure systématique cache un océan de discriminations. Les chiffres issus des rares études ponctuelles autorisées sur l'ascendance migratoire (par exemple l'étude « *Trajectoires et origines* » de l'Ined et de l'Insee) confirment les difficultés

rencontrées par les descendants d'immigrés, et en particulier ceux d'origine africaine : ceux-ci sont frappés par un chômage des jeunes actifs de moins de trente ans deux fois plus élevé que ceux issus de la population majoritaire (Enquête emploi 2012). L'écart est en revanche non significatif pour les descendants d'immigrés européens.

Cette situation est expliquée en partie par des facteurs structurels, tels que le milieu social ou le niveau d'études : là encore, deux fois plus (27 %) de descendants d'immigrés d'Afrique et de Turquie sortent du système scolaire sans diplôme par rapport à la population majoritaire (14 %). Jouent également les inégalités de capital social, conduisant à des réseaux familiaux moins efficaces ou à une moindre information sur le marché du travail ; mais aussi la ségrégation professionnelle dans certains secteurs d'activité.

Le chômage plus élevé est également issu de discriminations résiduelles : à caractéristiques individuelles identiques, d'après l'Institut Montaigne, Mohammed aura besoin d'envoyer 20 CV avant une proposition d'entretien, contre seulement 5 pour Michel.

Ces études ponctuelles suggèrent le caractère répandu de ces difficultés : chez les 25-54 ans, elles concernent près d'un Français sur 7 (14 %), d'après l'Ined et l'INSEE. C'est là une spécificité de la France en Europe.

69 — Autoriser la collecte et l'analyse de données sur la nationalité des ascendants

Les inégalités actuelles liées à l'origine ne sont pas documentées : nous disposons d'informations partielles, sans historique et souvent insuffisamment détaillées pour permettre des actions correctrices, par exemple à l'échelle d'une entreprise. L'évolution des mentalités permet désormais la collecte de telles données, à condition qu'un contrôle administratif sur leur collecte et leur traitement offre des garanties de protection suffisantes.

Une première étape indispensable pour remédier à la persistance de ces discriminations structurelles est de procéder de manière plus systématique et plus rigoureuse à la mesure des discriminations. Collecter et analyser les données liées à l'origine permet de démontrer les injustices, la persistance de préjugés racistes, de mesurer les succès – ou les échecs – de l'action publique et privée.

Communiquer sur les effets résiduels des discriminations, c'est-à-dire la part inexpliquée des inégalités subies, est une réponse lisible et claire au racisme : non, on ne peut pas parler de responsabilité des immigrés et de leurs descendants quand on montre qu'un jeune actif a quatre fois moins de chance d'obtenir un entretien d'embauche du fait de son origine.

À moyen ou long terme, ces données permettraient de lutter contre les effets structurels des inégalités et de mieux assurer l'égalité réelle des chances entre les citoyens, notamment par l'éducation. Enfin, la collecte et le traitement des données sur l'origine créent les conditions de l'action des entreprises, des individus et de leurs représentants.

Ainsi, dans les entreprises de plus de 300 salariés, la base de données économiques et sociales sur les salariés prévue par les politiques d'égalité professionnelle femmes-hommes devrait inclure la nationalité des ascendants, qui viendrait compléter l'information sur le lieu d'habitation, déjà présente. Le renseignement de la donnée sur l'origine représentera un effort minime pour les entreprises et n'est pas intrusif : les discriminations portent sur des minorités qui sont de toutes façons visibles.

Afin de permettre la collecte de telles données, ces dernières ne seraient plus considérées sensibles au sens de la loi Informatique et libertés de 1978 modifiée en 2004, mais resteraient soumises à l'encadrement de l'utilisation des données à caractère personnel et au contrôle exercé par la CNIL, incluant une possibilité de réclamation en ligne.

Pour alimenter le débat public sur l'existence de discriminations, ces données auraient vocation à être fournies en *open data* par la publication de données anonymisées par l'Acoss et le réseau des Urssaf collectant les cotisations sociales, ce qui permettrait à la société civile et à la recherche de s'en emparer. L'ouverture de ces données à la recherche en sciences économiques et sociales, constituera une base de données micro-économique sur les discriminations sans précédent.

70 — Autoriser l'utilisation de ces données comme preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire contre les discriminations, pouvant prendre la forme d'une action de groupe

La société civile doit également pouvoir se saisir de ces données anonymisées et agrégées afin de sensibiliser l'opinion (le cas échéant par *naming and shaming*) et de rendre possible l'engagement de procédures judiciaires. Ces données seront utiles aux procédures d'action de groupe en réponse à certains cas manifestes et documentés de discrimination, procédures qui pourraient être ouvertes par une proposition de loi adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 juin 2015.

À moyen terme, l'opportunité d'étendre la politique de quotas aux discriminations sur l'origine devra être étudiée. La loi Copé-Zimmermann de 2011 visant à féminiser les conseils d'administration et de surveillance des sociétés (40 % en 2017) devra préalablement être évaluée. En cas de succès, comme nous le pressentons cinq ans après l'adoption de la loi, il faudra s'interroger sur la possibilité d'étendre ce dispositif à d'autres types de discriminations, notamment les discriminations fondées sur l'origine.

L'approche devra cependant s'adapter aux difficultés méthodologiques spécifiques à cette question. Les indicateurs visant à identifier les minorités visibles victimes de discriminations dans l'entreprise ne sont ni simples, ni consensuels : faut-il se fonder plutôt sur le lieu

d'habitation, sur le pays de naissance des ascendants, sur un principe d'auto-déclaration par les personnes elles-mêmes ? La sensibilité du sujet inciterait à tester cette approche sur un périmètre restreint avant de procéder à son extension massive. Enfin, le maintien des quotas devrait être en tout état de cause conditionné aux résultats obtenus dans la lutte contre les discriminations : en cas de succès, ils pourraient être suspendus ou mis en extinction progressive.

Épilogue

Les propositions contenues dans cet ouvrage ne constituent pas un programme politique complet. Notre objectif est ailleurs : ouvrir et nourrir le débat sur les questions qui nous paraissent prioritaires à l'aube d'un nouveau quinquennat, formuler des propositions concrètes et positives pour tenter d'y répondre.

Au fil des discussions, débats, entretiens, notre travail a consisté à recenser des idées pouvant faire la différence, des bonnes pratiques, parfois déjà formulées, plus rarement mises en œuvre, en tout cas insuffisamment présentes dans le débat public. Nous avons aussi imaginé des pistes plus radicales mais qui demeurent réalistes et opérationnelles.

L'impression qui se dégage souvent du débat politique est une certaine forme de résignation face à l'impuissance de politiques éculées, recyclées, rapiécées d'un gouvernement à l'autre, sans résultat probant. Contre le sentiment que tout a été essayé, nous soutenons qu'il existe encore des pistes inexplorées pour changer la société française, et que la méthode importe beaucoup pour y parvenir.

Non, tout n'a pas été tenté pour sauver l'éducation, reconstruire l'Europe, verdir la croissance, redresser les finances publiques, lutter contre les discriminations. Notre intuition est plutôt que la France, sur tous ces sujets, est demeurée à un stade embryonnaire, faute

d'avoir mesuré et étudié les problèmes avec précision et pragmatisme, faute d'avoir recherché les meilleures solutions là où elles ont pu être expérimentées.

Nous pensons que la clé de réformes ambitieuses consiste à regarder la réalité en face, à partir du terrain, à privilégier les expérimentations locales pour faire la preuve des recettes qui fonctionnent, plutôt que de se draper dans des discours aussi généreux que généraux, de se contenter de vieilles recettes inefficaces et coûteuses, qui perdurent par inertie.

La méthode du succès repose également sur une consultation plus régulière et plus approfondie de la société civile, des acteurs locaux, pour que les décisions politiques soient à la fois plus en phase avec les réalités sociales et économiques, et perçues comme plus légitimes. Elle nécessite de développer une culture de la mesure, de l'évaluation *ex post* des réformes à tous les niveaux.

Une telle évolution des pratiques suppose, enfin, un renouvellement des élus et dirigeants politiques, en faveur de davantage de mixité sociale, culturelle et générationnelle, ainsi qu'une évolution de nos institutions. Nous ne parlons certes pas de sixième République. Mais nous pensons que des changements profonds sont nécessaires pour remettre nos institutions à l'endroit et les rendre véritablement efficaces.

Parce que nous avons privilégié les sujets sur lesquelles nous disposons de davantage d'expertise, en raison de nos métiers ou engagements personnels, certains thèmes sont absents ou peu présents dans notre réflexion. Ainsi en est-il par exemple de la sécurité, de la politique internationale, de la crise des migrants. Ce silence ne signifie en aucun cas que nous les négligions. Ils feront l'objet de prochains travaux.



Lecteur averti, sur ces sujets ou sur d'autres, lecteur novice mais curieux, lecteur critique, vieux loup de la politique, jeune brebis égarée loin de l'arène politique, nous récolterons avec enthousiasme tes réactions, suggestions, condamnations ou appels au secours !





Table des propositions

1. Limiter les mandats électifs publics dans le temps à deux consécutifs de même nature – et quatre consécutifs de toute nature – pour faire place à une rotation du personnel politique	22
2. Inciter financièrement les formations politiques contribuant au renouvellement du personnel politique	22
3. Désigner une fraction minoritaire des assemblées délibérantes des collectivités locales par tirage au sort et recourir aux jurys citoyens pour délibérer sur certaines décisions importantes	23
4. Favoriser les programmes d'accompagnement à l'engagement civique et citoyen pour les travailleurs du secteur privé sur une base volontaire	25
5. Créer des programmes d'échanges entre l'administration et les entreprises privées, avec possibilité de retour, sur le modèle des échanges entre entreprises du secteur privé (« <i>secondment</i> »)	25
6. Transformer le statut des hauts fonctionnaires et recourir, pour ces fonctions, à des contrats de travail classiques	26
7. Mettre fin au double exécutif : le Premier ministre doit disparaître... ou bien devenir le véritable patron	28
8. Imposer à l'exécutif de s'engager sur un programme gouvernemental précis qui ferait l'objet d'un suivi annuel	31
9. Instaurer une procédure exigeante de désignation des ministres	33
10. Rationaliser les cabinets dans une structure unique au service du gouvernement et ouverte aux recrutements dans la société civile	34

11. Faire du Sénat une chambre de contrôle apaisante, émanant des « forces vives de la nation »	37
12. Renforcer les pouvoirs de contrôle de l'opposition parlementaire	38
13. Limiter le recours à la procédure d'urgence parlementaire à cinq textes durant le quinquennat	38
14. Rationaliser le droit d'amendement et la procédure parlementaire	39
15. Fixer comme objectif prioritaire que personne ne quitte l'école primaire sans savoir lire	44
16. Offrir à chaque enfant 35 heures d'enseignement pour apprendre à lire	45
17. En finir avec des grandes vacances de 2 mois et demi et passer à 8, puis 6 semaines de vacances	46
18. Concentrer la formation initiale des professeurs sur les compétences requises en salle de classe et encourager le partage d'expérience	46
19. Diminuer le nombre d'élèves par enseignant pour le cycle grande section – CE1, uniquement au sein des écoles relevant de l'éducation prioritaire	46
20. Introduire une politique de lutte contre l'indiscipline en classe et évaluer de manière indépendante le climat de sécurité et de sérénité à l'école	48
21. Créer des parcours de singularisation dans chaque filière	50
22. Créer des sas de réorientation au sein du parcours scolaire à toutes les étapes clés du parcours scolaire	50
23. Instaurer un dispositif d'évaluations nationales du niveau des élèves à des moments clés (et notamment au primaire)	52
24. Proposer un nouveau contrat d'engagement à la profession enseignante associant hausse de la rémunération, accompagnement renforcé et hausse du nombre d'heures travaillées	53
25. Décentraliser aux régions la gestion opérationnelle de l'ensemble du système d'enseignement primaire et secondaire et accroître l'autonomie pédagogique au niveau local	55

26. Recentrer l'État sur la définition des standards éducatifs, le recrutement des enseignants, la péréquation des moyens budgétaires et l'évaluation	56
27. Renforcer le rôle des Parlements nationaux dans la désignation des membres du Parlement européen pour en faire des ambassadeurs du projet européen	62
28. Introduire des listes uniques pour l'élection des députés européens	63
29. Faire de la Commission un véritable gouvernement européen dont tous les membres émaneraient du Parlement	64
30. Introduire un salaire minimum dans tous les États membres et rendre possible la construction d'un socle européen de protection sociale, financé par une capacité budgétaire propre	66
31. Créer un service européen de la mobilité professionnelle	67
32. Introduire un principe de préférence culturelle communautaire et des quotas européens de diffusion sur l'ensemble des supports, notamment dans le secteur numérique	69
33. Créer un média européen multilingue consolidant des contenus issus des différents États membres	70
34. Généraliser les échanges scolaires européens au lycée et dans le premier cycle du supérieur	70
35. Créer un contrat de travail « 100 % simplicité » à destination des jeunes entreprises ou des entreprises en développement, conciliant facilité de rupture et niveau d'indemnisation plus élevé du salarié	76
36. Mettre la rémunération des dirigeants au service de la croissance à long terme de l'entreprise, en imposant qu'une part non négligeable de la rémunération variable des dirigeants soit liée à l'atteinte d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux	81
37. Responsabiliser le conseil d'administration en cas de vote défavorable des actionnaires sur la rémunération des dirigeants	81
38. Faire publier par chaque entreprise un ratio d'équité mesurant l'écart de rémunération entre le dirigeant et les salariés	82

39. Confier à l'AMF le contrôle de l'application des codes de gouvernance	82
40. Créer un cadre facilitant le développement d'acteurs de l'économie sociale et solidaire au service de l'intérêt général	86
41. Engager la création d'un fonds d'investissement social à l'image du « Social Outcome Fund » britannique	87
42. Prévoir systématiquement l'introduction d'incitations à la performance en fonction des résultats atteints dans les contrats de délégation aux acteurs privés	88
43. Donner 15 ans aux constructeurs automobiles européens pour décarboner l'intégralité de leurs véhicules	90
44. Nouer un pacte sociétal pour une alimentation de qualité, respectueuse de l'environnement et rémunératrice pour les producteurs	91
45. Orienter les plans d'investissement européens (plan Juncker, BEI, fonds structurels) vers les projets qui répondent aux objectifs d'une prospérité durable	94
46. Verdir la régulation internationale de la finance	94
47. Apporter une garantie publique sur la valeur des actifs environnementaux générés par les investissements de la transition	96
48. Engager la rénovation énergétique intégrale du parc de logements sociaux et généraliser des bâtiments à énergie positive dans les nouveaux programmes de construction	98
49. Établir un calendrier crédible sur 10 ans pour que la qualité de l'air de tous les français respecte les valeurs cibles fixées par l'OMS	98
50. Compenser tout nouvel impôt vert par une réduction des impôts pesant sur l'emploi et l'investissement productif	99
51. Construire un tableau de bord de référence permettant de comparer et d'évaluer la performance des pays et des régions européennes à l'aune des objectifs de développement durable	101
52. Armer l'Europe d'un « soft power vert » en reprenant notamment le leadership des négociations climatiques	102

53. Aligner les principaux paramètres de l'ouverture des droits sur ceux de nos principaux partenaires européens	111
54. Faire porter les ajustements financiers à venir de manière équitable sur les actifs et les retraités	112
55. Poursuivre l'unification des régimes de retraites	112
56. Hiérarchiser les projets d'investissement public selon une analyse de rentabilité économique et sociale	113
57. Fixer dans la Constitution une règle d'or interdisant le financement par la dette des dépenses de fonctionnement, hors déficit conjoncturel, pour tout le secteur public	115
58. Introduire un contrôle semestriel de l'exécution du budget par le Parlement	115
59. Introduire une rémunération variable des ministres et des directeurs d'administration centrale selon un nombre limité d'indicateurs de performance	116
60. Poursuivre la réorganisation des collectivités locales en clarifiant les compétences et en diminuant le nombre de collectivités	116
61. Faire coïncider le périmètre de responsabilité sur les dépenses et le périmètre de responsabilité sur les impôts pour les collectivités locales	117
62. Enseigner le fait religieux en classe de sixième	121
63. Encourager l'ouverture de classes d'arabe dans l'enseignement secondaire	121
64. Développer les diplômes universitaires laïcs, qui sont complémentaires à la formation théologique des imams par des établissements privés	122
65. Imposer une formation laïque obligatoire aux aumôniers, employés par le service public	123
66. Assurer un financement public équitable de toutes les associations religieuses fondé sur un impôt autodéclaré prélevé sur les fidèles	124
67. Étudier l'intégration au domaine public de certains édifices culturels construits après 1905	125



- 68.** Permettre l'occupation de lieux publics spécifiques par des associations religieuses 126
- 69.** Autoriser la collecte et l'analyse de données sur la nationalité des ascendants 127
- 70.** Autoriser l'utilisation de ces données comme preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire contre les discriminations, pouvant prendre la forme d'une action de groupe 129







Groupe CCEE,
Zi ST Mitre Est, RN 8
Quartier d'entreprises
13400 Aubagne
<https://autres-talents.fr>

Achévé d'imprimer en mai 2017

Isbn : 978-2-35682-576-6
Dépôt légal mars 2017

Imprimé en U.E.

