

La trajectoire de la dette (en % de PIB) selon l'effort de réduction des dépenses publiques : du tendanciel au redressement volontariste.<sup>1</sup>

# Budget

## La responsabilité

Yves Mervin

Version 1.0 (version pour relecture interne).

2026-04-02

Cercle Pierre Landais

**Association pour le développement local et régional<sup>2</sup>**

Institutions et politiques publiques

Réflexions stratégiques pour la Bretagne, la France et l'Union européenne



<sup>1</sup> Voir les hypothèses de construction de cette courbe dans le document : CPL-ADLR, *Budget – Le défaut* ([https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle\\_pierre\\_landais/budget/ND\\_Budget\\_-\\_Dfaut\\_2.pdf](https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Dfaut_2.pdf))

<sup>2</sup> Le Cercle Pierre Landais – Association pour le développement local et régional - est un cercle de réflexion et de proposition sur les institutions et les politiques publiques en Bretagne, en France et dans l'Union européenne. Le cercle promeut la valeurs de l'Union européenne (article 2 du Traité de Lisbonne) et inscrit sa démarche dans les grands textes juridiques internationaux.

Site Internet (en cours de redéveloppement) : [united-citizens.eu](http://united-citizens.eu) - Contact : [adlr56@free.fr](mailto:adlr56@free.fr)

*L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.*

Article 2 du traité de l'Union européenne (valeurs de l'Union)

# Sommaire

Sommaire .....	3
La responsabilité .....	3
La re-régionalisation.....	12
Le budget social .....	20
Le budget étatique .....	34
La balance commerciale.....	68
Les recettes .....	69
Le budget objectif.....	70
La France, de nouveau pionnière de l'Union européenne .....	71
Annexe – Les documents personnels .....	72
Sommaire .....	75

## Le défaut

La France accuse aujourd'hui un déficit chronique croissant de son déficit public qui la conduit à un endettement qui devient préoccupant. Cet endettement devient même de plus en plus critique dans la mesure où il ne fait l'objet d'une volonté politique de le prévenir par des mesures budgétaires anticipatrices. Le dernier budget 2026 pourrait-il même accélérer le processus de dégradation.

La France se dirige donc inexorablement vers le défaut, l'incapacité d'assurer ses dépenses fonctionnelles et de rembourser des débiteurs. La question n'est plus : « Est-ce que la France va faire défaut ? », mais « Quand la France fera-t-elle défaut ? ».

Dans la mesure où le défaut surviendra, la France sera confrontée à ses débiteurs qui ne refinanceront la dette qu'à des taux insupportables<sup>3</sup>. Se mettra alors en place une troïka, comme dans les précédents grec, italien, portugais. La troïka se composera de l'Union européenne (par le mécanisme européen de stabilité – MES), la Banque centrale européenne (BCE) et probablement aussi le Fonds monétaire internationale (FMI). Le mécanisme est connu : formellement la France restera souveraine, en pratique, elle n'aura d'autre choix que d'appliquer les directives de la troïka qui raisonnera en finances, budgets, réduction des dépenses. La troïka imposera les réformes qui n'auront pas été anticipées et les réformes qu'elle imposera ne seront pas nécessairement les réformes les plus souhaitables et les plus efficaces.

---

<sup>3</sup> L'analyse du défaut et ses conséquences est étudié dans le document : CPL-ADLR, *Budget – Le défaut* ([https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle\\_pierre\\_landais/budget/ND\\_Budget\\_-\\_Dfaut\\_2.pdf](https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Dfaut_2.pdf)) dont est extraite la courbe en première page du présent document.

Le défaut est à éviter absolument : il faut donc mettre en place les mesures nécessaires pour qu'il n'en soit pas ainsi. Ces mesures nécessaires ne sont plus uniquement budgétaires, il s'agit d'analyser les causes profondes de la dérive et envisager une refondation globale des institutions qui ont dérivé pendant des décennies et ont conduit à cette situation budgétaire désastreuse.

C'est ce que nous désignons par la « responsabilité ».

## **La responsabilité**

La responsabilité, c'est prévenir le défaut, ce qui repose sur une mesure principale : réduire suffisamment la dépense publique. Le graphique ci-dessus indique qu'une réduction de 10% en dix ans est l'ordre de grandeur qui permettra, non seulement d'éviter le défaut, mais de repositionner la France sur une trajectoire de redressement. Par référence aux autres pays qui ont fait l'effort ou dont les finances sont considérées comme saines avec une dette soutenable.

Les efforts budgétaires nécessaires susciteront des réactions avec un risque de résistance de l'administration, de désordre social, de montées des extrêmes et de fragmentation territoriale. La situation présente est suffisamment critique, il ne suffit pas de seules réformes, même importantes, mais d'une refondation ambitieuse et fédératrice. Il convient donc d'anticiper, de repartir, de fédérer, de reconstruire. Nous parlerons donc de refondation plutôt que de réforme. La situation n'est pas désespérante, car les possibilités de rebond sont immenses.

## **Les causes profondes**

La dette et sa trajectoire résultent de pratiques insuffisamment rigoureuses, sans mesure de l'efficacité ou d'évaluation adéquates. Les rapports de la Cour des Comptes ne sont pas pris en compte pour la correction des politiques publiques.

Mais la dette n'est pas une simple question budgétaire. La dette résulte aussi d'une perte de vision et de stratégie. Elle résulte d'une dérive des institutions, de leur complexification progressive. Cet aspect ne peut être éludé pour définir une reprise en main de la situation :

- le déficit primaire est chronique depuis 20 ans.
- la dépendance à la dette crée une fragilité structurelle des finances publiques.
- la création de richesse ne permet pas les dépenses sociales en décalage
- le taux d'emploi est insuffisant, la productivité est stagnante, le coût du travail est élevé

La culture de l'impôt et de la subvention alimente les déficits. La centralisation extrême est devenue un handicap budgétaire et économique et conduit inexorablement vers le défaut. Les ministères sont en surcharge et inefficaces sur les politiques de proximité. Le mille-feuille administratif est coûteux et redondant.

Dans un contexte de crise de la dette et intervention UE–BCE–MES–FMI, le modèle administratif centralisé français sera incapable de s'ajuster. Il convient de proposer une refondation réaliste de l'État et des régions afin d'assurer la continuité de la France dans un cadre européen stabilisé.

## L'Union européenne

La refondation des finances publiques françaises ne peut être conduite en dehors du cadre de l'Union européenne<sup>4</sup>. Celle-ci constitue à la fois une contrainte et un levier pour l'action publique nationale. L'appartenance à la zone euro impose des contraintes fortes (pas de dévaluation envisageable, de politique monétaire propre...). Elle impose des règles communes, notamment en matière budgétaire et réglementaire, mais elle offre également un cadre de stabilité, de coopération et de projection économique à l'échelle du continent.

Toutefois, les résultats économiques et stratégiques de l'Union européenne appellent aujourd'hui une évaluation lucide. Depuis deux décennies, l'Union connaît un décrochage relatif en matière de croissance, d'investissement productif et d'innovation, en comparaison notamment des États-Unis et de certaines puissances asiatiques. Les objectifs fixés lors de la stratégie de Lisbonne, puis réaffirmés dans différentes initiatives, n'ont été que partiellement atteints.

Ce décalage ne s'explique pas par des décisions isolées, mais par une difficulté plus structurelle à hiérarchiser les priorités économiques, technologiques et géopolitiques de l'Union. Il en résulte un sentiment diffus de désenchantement, nourri par la perception d'un excès de complexité normative, d'une dispersion des initiatives et d'une insuffisante capacité d'exécution dans des domaines pourtant stratégiques tels que l'énergie, l'industrie, le numérique ou la défense.

Pour autant, ces constats ne remettent pas en cause la pertinence du cadre européen. Ils en soulignent au contraire la nécessité. Dans un environnement international marqué par la montée des puissances continentales, la fragmentation des chaînes de valeur et le retour des logiques de puissance, aucun État européen ne dispose, isolément, de la masse critique suffisante pour répondre aux enjeux économiques, technologiques et sécuritaires contemporains.

La question n'est donc pas celle de l'appartenance à l'Union européenne, mais de sa capacité à évoluer. La refondation des finances publiques françaises s'inscrit ainsi dans une perspective plus large : celle d'une adaptation du cadre européen lui-même aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les critiques formulées à l'égard de certaines orientations de l'Union — qu'elles concernent ses choix énergétiques, industriels, commerciaux ou réglementaires — doivent être prises en compte non comme des remises en cause du projet européen, mais comme les conditions de son renforcement. Une Union européenne efficace suppose une meilleure articulation entre ses objectifs politiques, ses instruments économiques et ses capacités opérationnelles.

Une Union européenne qui ne produit pas de résultats à la hauteur de ses ambitions finit par fragiliser les États qui la composent ; inversement, des États durablement fragilisés ne peuvent soutenir une Union forte.

Le présent document se limite à situer les enjeux européens dans lesquels s'inscrit la refondation française. Une réflexion spécifique sera consacrée à la restructuration institutionnelle, économique et stratégique de l'Union européenne, dans la perspective d'en faire un acteur pleinement cohérent, capable d'assurer sa prospérité, sa sécurité et son autonomie dans le nouvel environnement international.

---

<sup>4</sup> L'Union européenne nécessite comme la France, une analyse de son fonctionnement et de son bilan. Cette vaste question suppose un développement équivalent à la question de la France qui ressemblera assez bien à une autre refondation. Document en cours de rédaction.

## Le cœur institutionnel

Les institutions actuelles engendrent des coûts directs élevés, mais surtout des coûts indirects majeurs : lenteur décisionnelle, inefficacité opérationnelle, absence de pilotage stratégique réel. La prévention du défaut souverain exige une transformation profonde de l'appareil d'État. Il ne s'agit pas d'un ajustement marginal, mais d'une refondation qui fera passer :

- d'un État opérateur à un État stratège,
- d'une centralisation paralysante à une gouvernance responsable,
- d'une administration de moyens à une administration de résultats.

Cette refondation est politiquement exigeante, mais elle est économiquement indispensable. Sans elle, aucun scénario de redressement durable n'est crédible. Cette refondation institutionnelle permettra la réelle efficacité de l'action publique, car la soutenabilité budgétaire ne dépend pas uniquement du niveau des prélèvements ou du volume des dépenses sociales. Elle dépend tout autant de l'efficacité de l'appareil d'État chargé de concevoir, mettre en œuvre et contrôler les politiques publiques.

Il s'agit donc de passer d'un système : semi-présidentiel ambigu, centralisé vertical et peu responsabilisant territorialement à un système : exécutif lisible, avec un parlement renforcé, un État recentré stratégiquement et des régions constitutionnalisées avec la réaffirmation de la séparation des pouvoirs.

Dans la situation actuelle le Président est : chef des armées, chef de l'exécutif de facto, arbitre constitutionnel, diplomate en chef et parfois chef de majorité. Il assume trop de rôles, ce qui conduit à une confusion des responsabilités. Ce rôle peut être redéfini comme un Président-arbitre à l'européenne, comparable (sans copier) à l'Allemagne (Bundespräsident) et à l'Italie (Président de la République) tout en conservant la spécificité française. Le Président renforce ses compétences :

- il garantit les institutions,
- il nomme le Premier ministre,
- il préside les grandes orientations stratégiques,
- il représente la Nation à l'international (niveau politique)
- il reste chef des armées (dimension régale conservée — important politiquement).

Mais :

- il ne dirige plus l'action gouvernementale quotidienne,
- il ne pilote plus la politique intérieure,
- il n'arbitre plus le budget (et il n'annonce plus des dépenses relevant de son initiative personnelle)

De façon à dépersonnaliser la politique économique, pour renforcer la crédibilité budgétaire.

Le Premier ministre est confirmé comme le chef réel du gouvernement, avec principe central, une responsabilité exécutive explicite devant l'Assemblée nationale. Le Premier ministre est donc :

- le chef effectif de l'exécutif,
- le responsable de la trajectoire budgétaire,
- le coordinateur État-Régions,
- comptable devant le Parlement.

En conséquence, le Premier ministre : fixe la programmation pluriannuelle, pilote la revue de dépenses, arbitre entre ministères et il rend compte annuellement au Parlement. L'effet systémique est de passer d'un exécutif bicéphale flou à un exécutif responsable identifiable. Ce qui est crucial pour la crédibilité financière internationale.

L'Assemblée nationale redevient le cœur de la légitimité démocratique pour que la refondation soit crédible. De sorte que l'Assemblée :

- vote la trajectoire pluriannuelle (décennale),
- contrôle l'exécution (en s'appuyant sur les rapports de la Cour des Comptes),
- peut déclencher une revue de dépenses,
- auditionne systématiquement le Premier ministre.

pour ancrer une logique de discipline et prendre en compte explicitement les rapports de la Cour des Comptes.

La Cour des comptes (rattachée au pouvoir de la justice) est confirmée dans sa fonction d'évaluation ex-post des politiques publiques. Elle s'appuie sur les Cours des Comptes régionales qui elles-mêmes s'appuient sur les Cours des Comptes départementales et les groupements de communes.

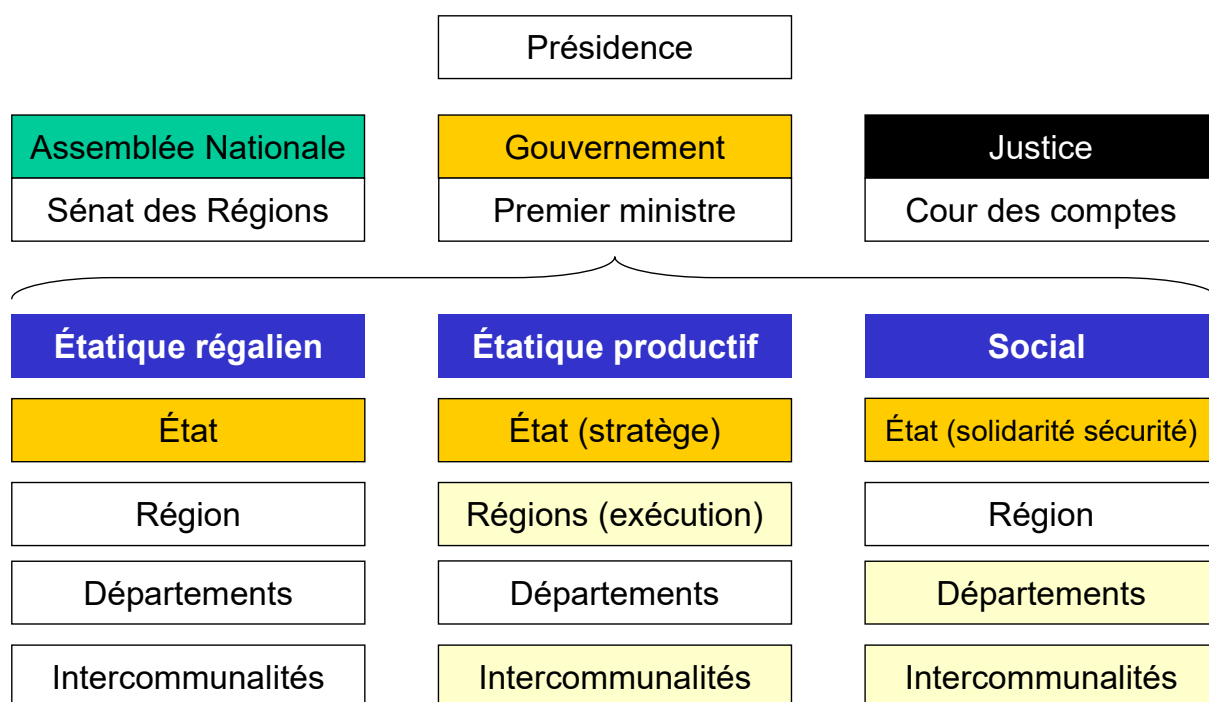
Le Sénat transformé en Sénat des Régions, en se rapprochant de la logique du Bundesrat sans copier mécaniquement. Le principe est de transformer le Sénat en chambre de représentation territoriale et non plus seulement en chambre de notables territoriaux. Le Sénat des régions sera composé de représentants des exécutifs régionaux mandatés par les conseils régionaux avec vote par délégation régionale. Une clé de voûte, le Sénat des régions :

- évalue ex-ante, par des études d'impact, les orientations des politiques publiques proposées par l'Assemblée nationale,
- se prononce sur des adaptations demandées par des Régions
- co-décide sur la répartition des compétences entre Etat et Régions

Ce qui conduira à une différence importante avec aujourd'hui où le Sénat est une représentation indirecte des collectivités. Demain, le Sénat devient une institution de gouvernance territoriale qui contribue à :

- la coordination stratégique entre Etat et Régions
- la programmation territoriale
- la discipline budgétaire.

Cette architecture rapprochera la France des standards européens tout en préservant ses spécificités régaliennes. Elle assurera sa crédibilité budgétaire en interne et vis-à-vis de l'Union européenne et des marchés financiers.



*Concept d'architecture institutionnelle des institutions françaises.*

## L'État et la Région

L'État national restera souverain dans les véritables compétences régaliennes (diplomatie, défense, justice, monnaie). Il sera aussi l'interlocuteur naturel de l'Union européenne.

Afin de garantir la solidarité et la cohérence nationale dans une période de tensions sociales, l'État conservera la gestion du budget social avec toutefois un transfert de compétences partiel selon certains risques au sens de la Sécurité sociale. Contrairement au budget étatique régalien, Le budget étatique productif (Le budget étatique permet la production de richesses et de ressources ensuite redistribuées par le budget social) sera confié au région.

Pour les ministères non régaliens, les Régions disposeront d'une autonomie budgétaire et seront donc pilotes de leur développement, de façon concertées et harmonisée avec la stratégie nationale définie par l'État, sous sa coordination et son contrôle budgétaire. Pour les fonctions étatiques productives, les Régions coordonneront les niveaux subsidiaires inférieurs : départements et groupements de communes.

Dans leurs nouvelles prérogatives, tant l'État que la Région respecteront les critères de Maastricht (60 % du PIB) et le déficit sera limité en absolu à 3% et même à l'inflation moyenne sur les dernières années si cette inflation est inférieure à 3%).

## L'État stratège

Quand bien même l'État n'a pas démontré sa compétence en termes de stratégie et d'adaptation au contexte international, la stratégie et la coordination resteront les principales prérogatives de l'État. Il excellera donc dans la stratégie et le contrôle et les Régions dans l'exécution. L'État n'aura donc plus l'occasion de mettre lui-même en application ses orientations, ce qui établira la distinction nécessaire entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

La refondation repose sur le concept d'un État stratège qui n'a pas vocation à se substituer aux acteurs économiques ni à piloter directement la production. Son rôle consiste à organiser les conditions du développement en animant les écosystèmes économiques, en investissant dans les infrastructures publiques essentielles et en définissant un cadre réglementaire stable et cohérent. Il s'appuie sur les régions pour la mise en œuvre opérationnelle, dans une logique de subsidiarité et de diffusion des meilleures pratiques.

L'État stratège n'a pas vocation à produire ni à subventionner massivement, mais à organiser, orienter et rendre possible l'action des acteurs économiques. Il évite l'opposition stérile entre l'État et le marché.

Sa première fonction est d'animer les écosystèmes (dans une logique de « cluster » proche de celle des clusters de Michael Porter). En s'appuyant sur les régions, l'État : identifie des filières stratégiques, met en relation entreprises, universités, centres de recherche, facilite les coopérations, fait émerger des projets communs et partage l'information. Il ne décide pas à la place des acteurs, il réduit les coûts de coordination.

Son second rôle est d'intervenir là où le marché ne peut pas : infrastructures de transport, d'énergie, numérique, défense, santé (hôpitaux)... soient les grands équipements, des biens publics. C'est ici que l'investissement public est légitime et même indispensable.

Son troisième rôle en tant qu'État stratège est de fixer le cadre et la réglementation. Il définit les règles de concurrence, fixe les normes, encadre les marchés, régule les externalités (environnement, sécurité...). Et il s'applique ces règles à lui-même. Il lui revient de créer un environnement stable et prévisible.

Ce que l'État stratège ne fait plus : des subventions diffuses sans stratégie, du pilotage micro-économique, de la planification détaillée des entreprises et la substitution aux acteurs privés. Il s'appuie sur ses régions qui ne doivent pas plus devenir des micro-États que l'État ne doive perdurer en macro-État omnipotent. L'État s'appuie sur ses régions pour élaborer la vision, le cadre, la cohérence nationale et européenne ainsi que pour la mise en œuvre économique et territoriale. Elles sont elles-mêmes animateurs des écosystèmes locaux, opérateurs du développement économique, relais de l'État stratège dans une logique de subsidiarité opérationnelle, c'est-à-dire que ces régions s'appuient elles-mêmes sur leur niveaux de subsidiarité inférieur : département, pays ou groupements de communes.

L'État agit dans une logique de « best practices » : les régions expérimentent, certaines réussissent mieux que d'autres et les bonnes pratiques circulent. L'État ne planifie pas tout, mais : observe, compare, diffuse, arbitre, dans une logique beaucoup plus dynamique que la planification classique.

L'objectif est de répondre à un problème français majeur : la fragmentation des politiques publiques. Aujourd'hui, l'État, les régions, les métropoles, les agences... agissent souvent sans cohérence. Il faut retrouver une cohérence verticale (État / régions) avec une coordination horizontale (entre régions).

## **L'architecture institutionnelle et administrative**

Une refondation suppose une clarification de l'architecture ministérielle et administrative de façon à bien mettre en évidence les répartitions et les hiérarchisations des compétences entre les pouvoirs et les ministères. Dans le schéma ci-dessous, il y a séparation verticale des pouvoirs (présidence et les autres pouvoirs) et séparation horizontale des pouvoirs (dans l'ordre de préséance : Parlement, Gouvernement, Justice).

Présidence					
Parlement	Gouvernement				Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité
	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Santé Administration	Enseignement Université Tourisme Information Patrimoine Sport	Finances Entreprises Travail Commerce Industrie Énergie Agriculture Pêche Numérique	Environnement Biodiversité Logement Transports Réseaux Mer Air Espace	Retraite Dépendance Santé Famille Emploi Handicap

#### *Architecture institutionnelle et administrative*

Dans la mesure où le pouvoir du gouvernement concentre le principal des nombreux ministères, il sera opportun de les regrouper en cinq « grands » ministères auxquels leurs sont rattachés les autres ministères. Ces grands ministères sont :

- Le grand ministère du Premier ministre qui rassemble les ministères régaliens ou pouvant être considérés comme tels. Le Premier ministre assure aussi la cohérence d'ensemble de l'action gouvernementale et l'arbitrage entre les grands ministères,
- Le grand ministère de la culture rassemble les ministres contribuant à l'essor et au rayonnement de la culture française et ses expressions régionales, son « soft power »,
- Le grand ministère de l'économie qui rassemble les ministères contribuant à la prospérité économique de la France, sa capacité scientifique et technologique ,
- Le ministère du territoire constitue le cadre d'intégration physique des politiques publiques (infrastructures, réseaux, ressources, aménagement). Ce grand ministère à pour finalité de mettre en cohérence et d'optimiser cet espace, de la mer, de la terre, de l'air et de l'espace en minimisant l'impact sur l'environnement et sur la biodiversité
- Le ministère de la solidarité ne constitue pas un ministère sectoriel, mais un système transversal intervenant en interaction avec l'ensemble des politiques publiques.
- Le dernier grand ministère du social, soit la Sécurité et la solidarité sociale (sécurité au sens de financement par l'impôt – Beveridge – et solidarité au sens de cotisation – Bismarck) supporte la partie sociale du budget et les autres ministères, la partie étatique de ce budget.

L'efficacité de l'action publique suppose aussi l'alignement vertical de ce même schéma à tous niveaux de subsidiarité : s'il existe par exemple un ministère national de la sécurité, il existe alors un ministère régional de la sécurité dans les Régions et des services de sécurité qui sont rattachés à ces ministères régionaux de la sécurité pour le niveau du territoire correspondant aux intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, EPCI, pays selon les lois Voynet-Pasqua selon l'organisation propres des régions. Par souci de continuité, ce niveau est le département pour les ministères sociaux.

## Union européenne



## République française



## Régions



## Territoire



*Architecture institutionnelle et administrative et subsidiarité*

## L'autonomie budgétaire et l'équilibre des pouvoirs

La refondation institutionnelle ne peut se limiter à une redistribution formelle des compétences. Elle suppose également que les principaux pouvoirs de l'État disposent d'une autonomie budgétaire explicite, condition matérielle de l'exercice effectif de leurs missions.

Le Parlement, s'il doit renforcer son rôle législatif, budgétaire et de contrôle, ne peut dépendre dans ses moyens du pouvoir qu'il contrôle. Son budget doit donc être identifié de manière autonome, stable et lisible, afin de soutenir l'expertise législative, l'évaluation des politiques publiques et le contrôle de l'action gouvernementale.

La Justice, si elle doit exercer pleinement sa fonction de gardienne de l'État de droit, doit également bénéficier d'une autonomie budgétaire renforcée. Cette autonomie est d'autant plus nécessaire que la séparation des pouvoirs implique une clarification de la position du ministère public et un renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La Présidence, enfin, voit son rôle clarifié et recentré sur des fonctions d'arbitrage, de garantie des institutions et d'orientation stratégique, dans une logique plus proche de celle observée dans la plupart des autres États européens. Son budget doit dès lors être distingué de celui du gouvernement, afin d'exprimer clairement cette différence de fonction.

Cette autonomie budgétaire n'a pas pour finalité d'augmenter mécaniquement la dépense publique, mais de rendre cohérente l'architecture institutionnelle. Un pouvoir qui arbitre, contrôle ou juge ne doit pas dépendre financièrement du pouvoir qu'il est chargé d'équilibrer. L'autonomie budgétaire des pouvoirs publics constitue ainsi l'un des fondements concrets de la séparation des pouvoirs.

## L'articulation entre budget étatique et budget social

L'un des dysfonctionnements majeurs de l'action publique française réside dans la dissociation entre décisions étatiques et effets sociaux, conduisant à une inflation des dépenses sans amélioration proportionnelle des résultats.

La refondation de l'action publique repose sur une distinction structurante entre deux types d'intervention :

- l'action étatique, qui organise, produit, investit et structure les politiques publiques ;
- l'action sociale, qui assure la redistribution, la protection et la stabilisation des situations individuelles.

Dans la pratique, la plupart des politiques publiques mobilisent simultanément ces deux dimensions. Elles ont donc un impact conjoint sur le budget de l'État et sur le budget social.

Cette articulation peut être représentée de manière simplifiée :

Volet étatique	Volet social associé
Les personnes	Famille Handicap
Médecine (Santé)	Santé Dépendance
Ville / Logement	Logement
Travail	Emploi Retraite

Cette organisation met en évidence que l'efficacité d'une politique publique ne dépend pas seulement de son niveau de financement, mais de la coordination entre ses dimensions étatiques et sociales.

Une politique étatique efficace réduit à terme la pression sur les dépenses sociales, tandis qu'un système social bien conçu stabilise les situations individuelles et facilite l'action économique.

Le pilotage des finances publiques suppose ainsi une vision intégrée de ces deux composantes, afin d'éviter les transferts de charge, les incohérences et les effets de duplication entre dispositifs.

## La re-régionalisation

### Un territoire illisible

Depuis 1945, la France n'a pas cessé d'ajouter des couches territoriales, des périmètres et des statuts, sans jamais trancher clairement entre trois logiques concurrentes : la commune, l'intercommunalité et la région. C'est ce qui donne aujourd'hui un paysage à la fois dense, instable et souvent peu lisible<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> vie-publique.fr, *La coopération intercommunale et les EPCI*, (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci>).

Après-guerre, la première grande matrice est celle de l'**aménagement du territoire**. Le tournant intellectuel vient de l'idée d'un déséquilibre structurel entre Paris et le reste du pays, thème popularisé dès 1947 par « **Paris et le désert français** » (Jean-François Gravier). L'État central reste alors le vrai pilote, mais il commence à raisonner en grands ensembles territoriaux, en équipements structurants et en planification régionale. Les régions existent d'abord comme espaces de programmation avant d'exister comme collectivités politiques<sup>6</sup>.

La **régionalisation** française s'est ensuite faite par étapes. Dans les années 1950-1960, les « régions de programme » servent surtout à la planification. En 1972, les régions deviennent des établissements publics régionaux. Le vrai basculement intervient avec les lois de décentralisation de 1982-1983, qui font de la région une collectivité territoriale de plein exercice. Puis la réforme territoriale de 2015 réduit le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13, sans supprimer les autres niveaux, ce qui renforce leur poids sans clarifier totalement leurs rapports avec les départements, les intercommunalités et l'État déconcentré<sup>7</sup>.

En parallèle, les **arrondissements** ont poursuivi leur déclin fonctionnel. Ils subsistent comme circonscriptions de l'État, autour du sous-préfet, mais ne constituent plus un niveau politique ou administratif moteur. Ils n'ont ni la légitimité démocratique des communes, ni le poids budgétaire des départements, ni la capacité de projet des régions ou des grands Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils relèvent aujourd'hui davantage du maillage préfectoral historique que d'un niveau stratégique de gouvernement territorial. C'est ce qui explique leur impression croissante de désuétude. Cette appréciation est en partie analytique, mais elle est cohérente avec l'évolution générale des structures territoriales depuis l'accélération de l'intercommunalité.

La deuxième grande vague est celle de l'**intercommunalité**. Elle existe de longue date, mais ses effets sont longtemps restés limités. Le mouvement s'accélère au début des années 1990, puis surtout avec les lois Chevènement de 1999, qui structurent durablement les EPCI à fiscalité propre. À partir de là, la France ne gouverne plus seulement par communes, mais aussi par communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et, plus tard, métropoles. Aujourd'hui, cette architecture est devenue massive : au 1<sup>er</sup> janvier 2025, on compte 1 254 EPCI à fiscalité propre, dont 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 229 communautés d'agglomération et 990 communautés de communes.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les « pays » Pasqua-Voynet. Dans les années 1990, l'idée était de reconnaître des bassins de vie ou de projet, plus souples que les frontières administratives classiques. Les lois Pasqua puis Voynet ont encouragé ces espaces de coopération infra-régionale, avec une logique de développement local, de contractualisation et de projet territorial. Mais ils ont ajouté une couche supplémentaire sans véritable pouvoir propre, et leur rôle a ensuite été largement concurrencé ou absorbé par la montée en puissance des EPCI et, dans certains cas, des Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR). Ils ont illustré une constante française : créer un nouveau périmètre pour corriger les limites du précédent, sans supprimer l'ancien.

Les **statuts multiples des regroupements de communes** sont l'un des symptômes les plus nets de cet empilement. Les EPCI à fiscalité propre se déclinent en quatre grandes catégories, chacune avec ses seuils, ses compétences et sa logique politique : Communautés de communes (CC), Communautés d'agglomérations (CA), Communautés urbaines (CU) et métropole. À cela s'ajoutent d'autres formes de groupements ou d'espaces de projet. Même

---

<sup>6</sup> vie-publique.fr, *L'aménagement du territoire – Extrait*, ([https://www.vie-publique.fr/files/2025-05/9782111741058\\_Extrait.pdf](https://www.vie-publique.fr/files/2025-05/9782111741058_Extrait.pdf)).

<sup>7</sup> vie-publique.fr, *Les nouveaux territoires de la sécurité*, ([https://www.vie-publique.fr/files/collection\\_number/portrait/photo/080000000042.pdf](https://www.vie-publique.fr/files/collection_number/portrait/photo/080000000042.pdf))

lorsque la loi cherche à simplifier, elle reconstruit de la complexité par la diversité des cas, des exceptions et des intérêts « communautaires » ou « métropolitains » à définir. Au fond, la France a institutionnalisé la coopération locale sans jamais choisir franchement entre intégration et simple coordination<sup>8</sup>.

Les **fusions de communes** et le développement des **communes nouvelles** répondent à un autre diagnostic : l'émiettement communal français. Elles visent à produire enfin de vraies communes plus grandes au lieu de dépendre d'intercommunalités de substitution. Mais leur progression a surtout montré deux choses. D'abord, l'État reconnaît implicitement que l'intercommunalité n'a pas réglé le problème de fond de la fragmentation communale. Ensuite, la fusion elle-même n'est pas une garantie d'efficacité : elle peut simplifier la carte, mais elle ne supprime ni les inerties locales, ni les surcoûts de transition, ni la difficulté à redéfinir des services, des centres de décision et des identités locales. Le fait même que des ajustements législatifs récents soient encore nécessaires pour le fonctionnement des communes nouvelles montre que le processus reste politiquement et institutionnellement délicat.

Les métropoles, des « micro-États dans l'État », concentrent aujourd'hui un faisceau de compétences extrêmement large : développement économique, urbanisme, habitat, mobilités, environnement, déchets, grands équipements, parfois eau et assainissement, etc. Elles disposent d'une capacité financière et d'ingénierie bien supérieure à celle de nombreuses communes ou intercommunalités ordinaires. Elles ne font évidemment ni diplomatie ni défense, mais elles exercent déjà, à l'échelle locale, un quasi-pouvoir général d'organisation territoriale sur des matières très vastes. C'est ce qui explique qu'elles soient perçues, selon les points de vue, soit comme le niveau efficace de gouvernement urbain, soit comme des structures de captation de pouvoir au détriment des communes et parfois des régions<sup>9</sup>.

Le résultat d'ensemble est assez clair. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la France a produit successivement : l'aménagement du territoire, la régionalisation, la décentralisation, les pays, l'intercommunalité généralisée, les métropoles, les communes nouvelles. Chaque réforme a répondu à une insuffisance réelle de la précédente. Mais au lieu de simplifier franchement, le système a surtout déplacé le centre de gravité des décisions sans éliminer les étages devenus faibles ou redondants. D'où l'impression actuelle d'un système où l'on additionne les périmètres au lieu de choisir les bons.

On peut donc résumer le topo en une formule : la France n'a pas manqué de réformes territoriales ; elle a surtout manqué de réforme territoriale décisive. Elle a beaucoup coopéré, regroupé, distingué, redécoupé, contractualisé, métropolisé. Mais elle n'a jamais vraiment arbitré entre trois options : renforcer la commune, assumer l'intercommunalité comme vrai niveau local, ou faire de la région le niveau majeur de structuration territoriale. Le résultat : un mille-feuilles qui résulte de décennies d'indécision et de laisser-aller et qui se traduit par une forte inefficacité de la dépense publique.

Le niveau élevé du coût administratif en France résulte moins du volume des services publics que de la superposition de structures institutionnelles exerçant souvent des compétences

---

<sup>8</sup> Collectivités Locales, *Guide de l'intercommunalité 2025*, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/1.%20Structures%20territoriales/Les%20intercommunalit%C3%A9s%20et%20groupements%20de%20collectivit%C3%A9s/guide%20interco%202025/guide%20interco%20complet%20m%C3%A0j%20d%C3%A9cembre%202025.pdf>).

<sup>9</sup> Collectivités Locales, *Les groupements intercommunaux*, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaitre-les-acteurs-et-les-institutions/structures-territoriales/les-intercommunalites-et-groupements-de-collectivites/les-groupements-intercommunaux>).

proches. La refondation proposée vise donc à simplifier cette architecture afin de concentrer l'administration sur des responsabilités clairement identifiées.

## La subsidiarité

L'article 1 de la Constitution dispose que l'organisation de la République est décentralisée. Cette affirmation reste aujourd'hui largement formelle et appelle une traduction concrète dans une organisation territoriale lisible et efficace.

Le principe de subsidiarité consiste à confier chaque compétence au niveau le plus pertinent pour l'exercer efficacement, en évitant à la fois la centralisation excessive et la dispersion des responsabilités.

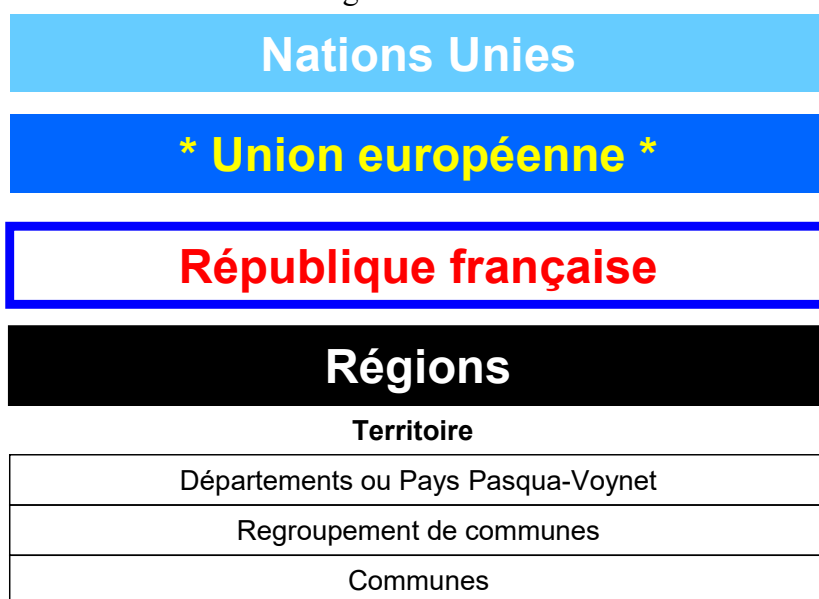
Dans ce cadre, l'organisation territoriale doit être clarifiée autour de trois niveaux principaux :

- l'État, garant des fonctions régaliennes et de la cohérence nationale ;
- la région, niveau principal de pilotage économique et territorial ;
- le territoire, structuré autour des communes et de leurs regroupements.

Le département conserve un rôle de proximité, notamment pour l'action sociale.

La montée en puissance des intercommunalités et des métropoles a permis de corriger certaines limites du système communal, mais a également contribué à complexifier l'organisation territoriale sans toujours clarifier les responsabilités.

La refondation proposée vise à rétablir une hiérarchie claire des compétences et à organiser la péréquation entre territoires à l'échelle régionale.



*Cinq niveaux de subsidiarité dont un niveau fondateur triple, le territoire.*

Dans le même temps, il reste à articuler cette organisation avec des niveaux supérieurs dont est membre la France : l'Union européenne et les Nations Unies.

Dans la situation internationale actuelle, avec des régressions notoires dans les tensions et les conflits en cours, le rôle des Nations Unies doit être vigoureusement réaffirmé par la France et par l'Union européenne. L'Union européenne et sa récente évolution conduit à envisager, comme pour la France, une refondation institutionnelle pour revenir à plus de démocratie et enrayer sa stagnation économique et contrevenir au désenchantement européen qui progresse. Dans cette perspective, si elle sait se refondre elle-même, la France peut jouer important et

presque irremplaçable dans la nouvelle donne internationale, alors qu'actuellement son influence faiblit à Bruxelles (« Qui ne compte pas, ne compte pas »),

Pour les niveaux de subsidiarité interne, la France doit se restructurer sur trois niveaux principaux : l'Etat (stratégie), la Région (exécution) et le territoire. Dans la mesure où les départements représentent un maillage trop fin pour une dynamique économique productrice de richesse, la Région reste l'échelon immédiatement inférieur à l'Etat lui-même. Le département reste un niveau de proximité adapté à l'action sociale.

Le niveau du territoire reste le plus difficile à structurer, car là qu'apparaissent les contrastes territoriaux les plus importants en particulier en termes de population (densité de population) et de production économique (PIB)<sup>10</sup>. C'est aussi à ce niveau que les distances discriminent les territoires en favorisés ou défavorisés.

La commune reste le maillage le plus fin et de base pour le niveau du territoire auxquels sont attachés les citoyens, c'est le niveau du contact direct avec les élus et la République, c'est le premier niveau du lien avec le patrimoine et l'histoire nationale. La fusion de communes est en ce sens une erreur à réparer. Le regroupement de communes est assez naturel autour d'une commune qui s'est détachée en importance. La définition des EPCI n'est pas à reprendre.

Le niveau supérieur de regroupement de commune sera intermédiaire entre les EPCI et la Région. Le département est un niveau de subsidiarité naturel, à retenir par défaut. Dans certaines régions, les pays issus des lois Pasqua-Voinet peuvent représenter un niveau opérationnel efficace (en Bretagne, par exemple). Quel que soit l'échelon intermédiaire retenu par la Région, elle assurera la péréquation générale entre les entités de son territoire.

Le niveau du territoire est donc un niveau triple, consolidé budgétairement au troisième sous-niveau de ce niveau sous la supervision de la Région qui devient le niveau principal de pilotage économique et territorial.

Dans la mesure où la décentralisation proclamée dans le premier article de sa Constitution sera effectivement traduite dans son organisation territoriale et que dans le même temps, l'avènement de l'Union européenne est parfois vécue comme une perte de souveraineté, le rôle de l'Etat peut apparaître comme une remise en cause de cet échelon structurant de l'Union européenne. Dans l'évolution générale, cette perception n'est pas justifiée : c'est au contraire une opportunité pour réinventer le nouveau rôle de l'Etat. Dans la situation budgétaire de la France, la réorganisation du territoire n'est plus une option si on s'inscrit dans une direction d'évitement du défaut.

## **Rendre le territoire de nouveau lisible**

La refondation des institutions suppose une refondation territoriale qui ne vise pas seulement une simplification administrative, mais un rééquilibrage du territoire national, non pas d'une centralisation, mais d'un maillage du territoire.

La « diagonale du vide », qui traverse la France intérieure du Nord-Est au Sud-Ouest, constitue moins une faiblesse qu'un défi structurant. Elle révèle l'insuffisante structuration des territoires intermédiaires et l'excès de dépendance à quelques grandes métropoles. Elle

---

<sup>10</sup> Lire par exemple cette étude un peu ancienne, mais restant pertinente dans les principes : CPL-ADLR, *Organisation territoriale de la Bretagne* ([https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle\\_pierre\\_landais/CPL\\_-\\_Organisation\\_territoriale\\_de\\_la\\_Bretagne\\_09.pdf](https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/CPL_-_Organisation_territoriale_de_la_Bretagne_09.pdf)).

correspond aussi à l'ancien cœur industriel français, aujourd'hui affaibli : la rigueur budgétaire sous-tend aussi la ré-industrialisation de ces territoires.

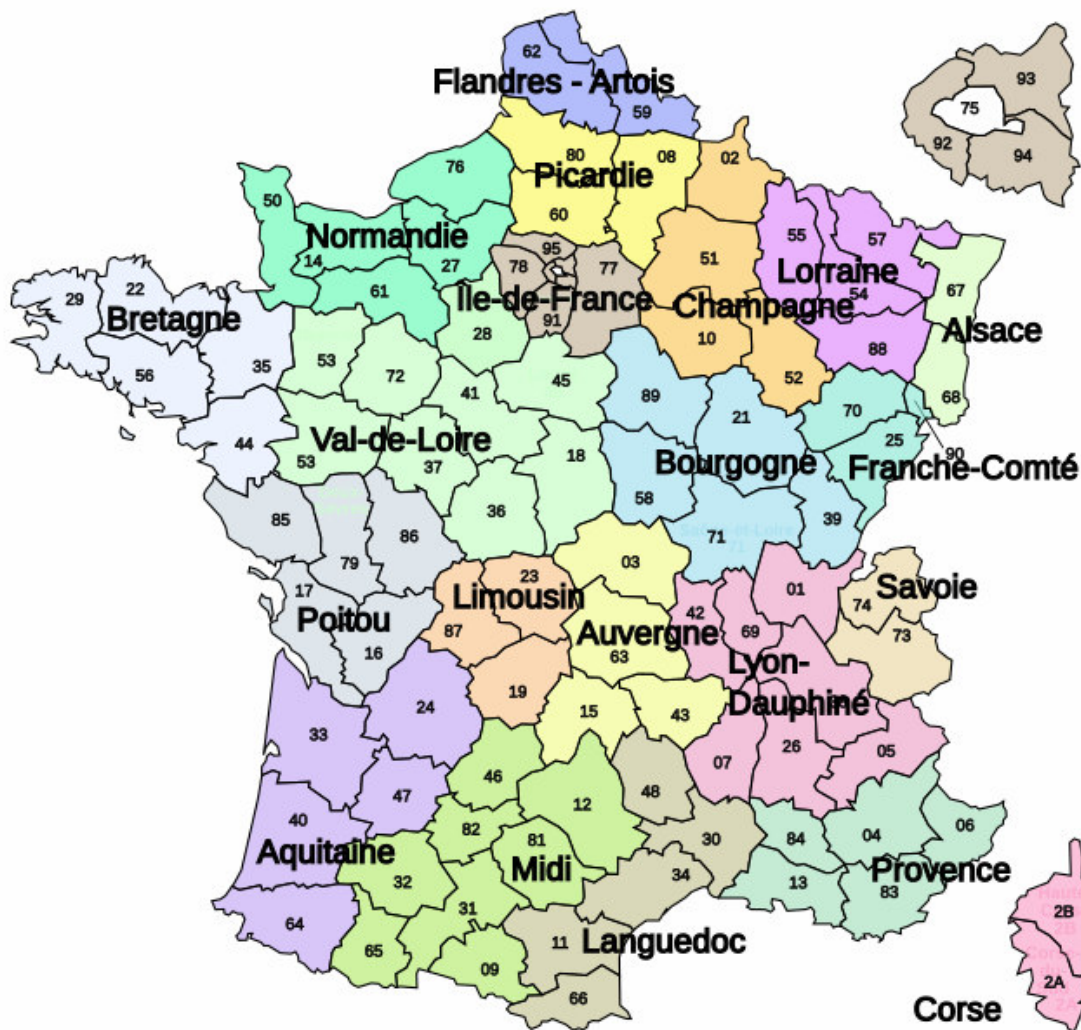
Quel que soit le découpage, que ce soit en peu de grandes régions ou en beaucoup de petites régions, la superficie du territoire ne change pas (vouloir de « grandes » régions, c'est vouloir moins de « grandes » régions). Le nombre d'habitants et le PIB non plus, au moins dans l'immédiat, mais un découpage adapté permettra une meilleure croissance en population et en PIB. C'est une question de territoire naturel et de niveau de développement, mais aussi de distances et d'interconnexion avec les autres régions. Soit une dispersion géographique naturelle des potentiels qui conduiront nécessairement à des régions plus fortes et d'autres plus faibles. Avec la nécessité de se poser la question du développement des régions faibles qu'il ne suffit pas de rattacher à une région plus forte pour garantir ce développement. Pour ces régions, la capacité régionale et donc la possibilité de gérer son territoire sera l'atout le plus important.

La « re-régionalisation » proposée vise à renforcer les capitales régionales de cet espace intérieur, afin d'en faire des pôles de développement capables de structurer durablement leur territoire. Une nouvelle carte régionale épousera la géographie de la France intérieure. Les régions : Champagne, Lorraine, Bourgogne, Auvergne-Limousin, Val-de-Loire forment une colonne vertébrale du territoire, ce que les politiques publiques françaises ont toujours eu du mal à structurer.

Les nouvelles régions tiennent compte des cas particuliers :

- De l'Île-de-France : la grande région française qui restera première et centrale parmi toutes,
- de la Corse (île à forte personnalité et ne pouvant être rattachée à une région continentale),
- des petites régions assumées comme telles plutôt que par rattachement à une région voisine (Alsace : deux départements fusionnés et reconnue comme Collectivité européenne d'Alsace, Savoie : comparable à l'Alsace).

Les autres régions sont redéfinies en tenant compte de facteurs socio-économiques (population et PIB), de superficies et distances, mais aussi de notoriété culturelle et historique favorable à une dynamique territoriale.



Proposition de re-régionalisation de la France pour redynamisation et mise en cohérence du territoire.

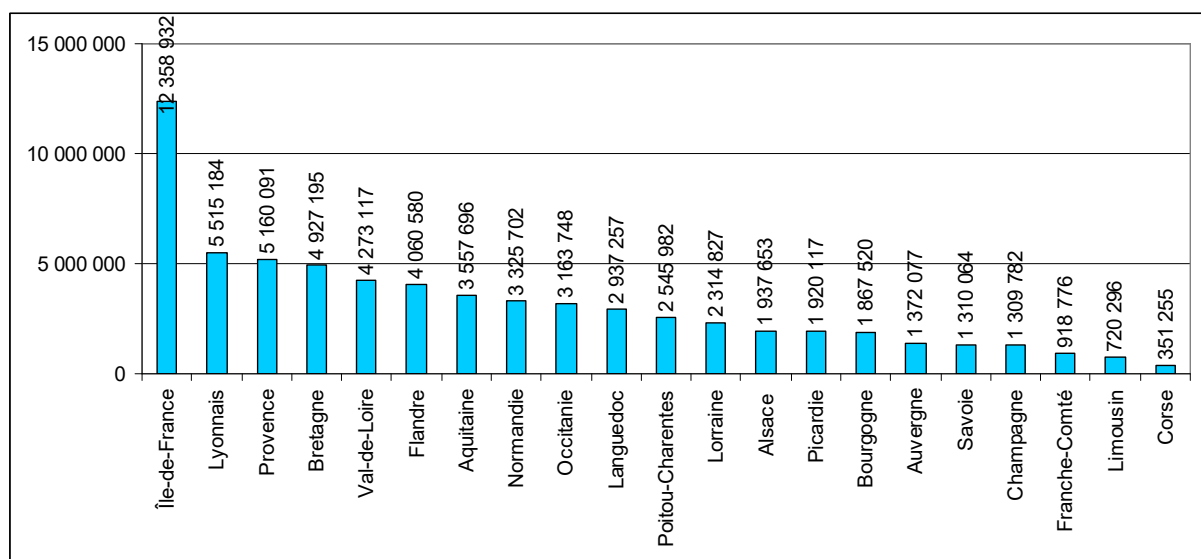
Ces régions redessinées présente les grandes caractéristiques suivantes :

Région proposée	Nb départements	Population	Superficie	PIB estimé	PIB/hab estimé	Densité	Potentiel territorial
		Habitants	km <sup>2</sup>	Md€	€	hab/km <sup>2</sup>	k€/km <sup>2</sup>
Île-de-France	8	12 358 932	12 012	887	532 998	1 029	73 831
Lyonnais	6	5 515 184	33 282	244	227 780	166	7 321
Provence	6	5 160 091	31 400	220	223 143	164	7 000
Bretagne	5	4 927 195	34 082	190	185 989	145	5 585
Val-de-Loire	9	4 273 117	57 639	152	313 068	74	2 629
Flandre	2	4 060 580	12 414	144	68 026	327	11 587
Aquitaine	5	3 557 696	41 284	134	171 270	86	3 257
Normandie	5	3 325 702	29 907	120	172 473	111	4 022
Occitanie	8	3 163 748	45 348	120	251 835	70	2 653
Languedoc	5	2 937 257	27 376	98	158 256	107	3 563
Poitou-Charentes	5	2 545 982	32 529	91	181 188	78	2 796
Lorraine	4	2 314 827	23 547	71	120 934	98	3 004

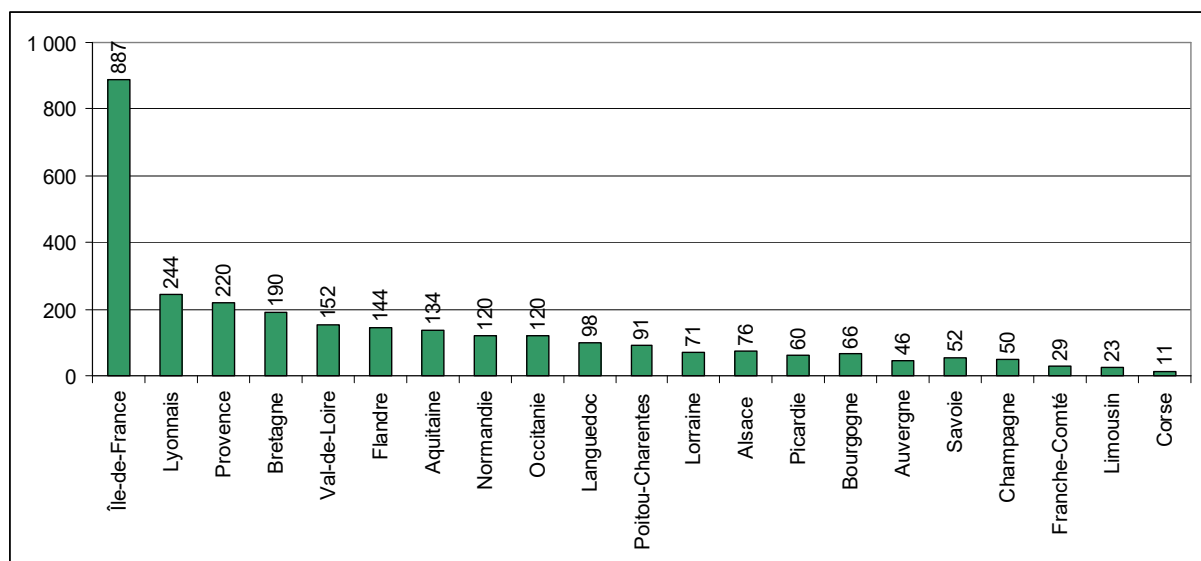
Alsace	2	1 937 653	8 280	76	76 735	234	9 160
Picardie	3	1 920 117	19 392	60	93 784	99	3 106
Bourgogne	5	1 867 520	36 581	66	168 804	51	1 796
Auvergne	4	1 372 077	26 013	46	124 566	53	1 772
Savoie	2	1 310 064	10 416	52	83 061	126	5 030
Champagne	4	1 309 782	25 613	50	140 626	51	1 941
Franche-Comté	3	918 776	11 202	29	91 359	82	2 589
Limousin	3	720 296	16 942	23	89 890	43	1 342
Corse	2	351 255	8 680	11	65 359	40	1 313
<b>Métropole</b>	<b>96</b>	<b>65 847 851</b>	<b>543 940</b>	<b>2 883</b>	<b>144</b>	<b>160</b>	<b>7 699</b>

Tableau de futures régions (classées par niveau de population) [sommés en vert, moyennes en jaune]

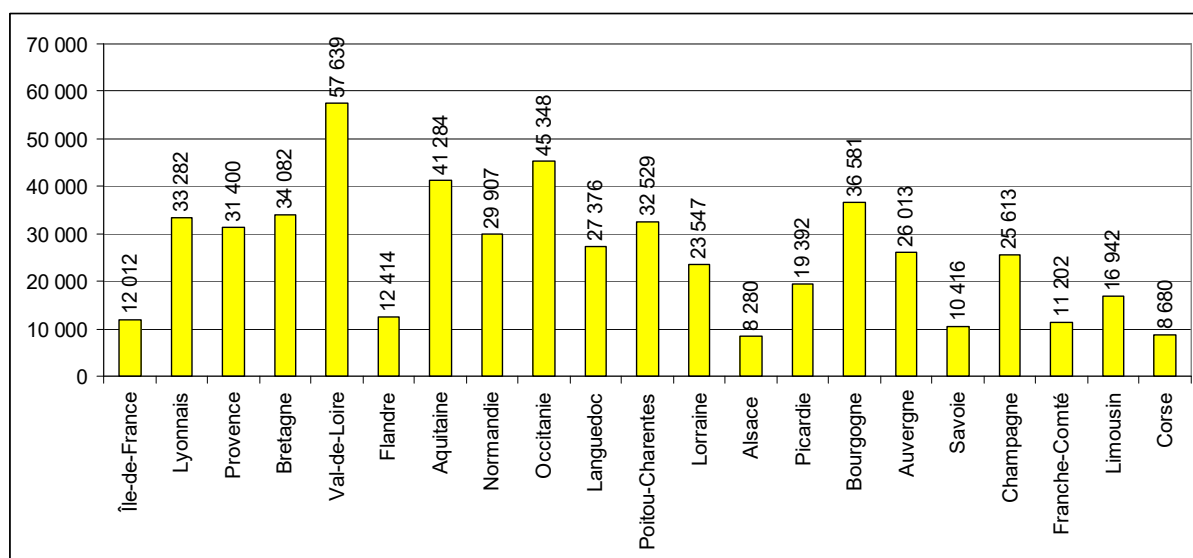
La distribution de la population dans ces régions redessinées met en évidence la forte présence de l'Île-de-France, des régions de taille moyenne entre 6 et 4 millions d'habitants, puis des régions faiblement peuplées, voire très faiblement peuplées.



La distribution du PIB met encore davantage en exergue l'exception francilienne avec un PIB au moins 5 fois supérieur aux autres régions. Ce qui ne se retrouve dans aucun autre pays européens (Allemagne, Italie, Espagne...).



La distribution en superficie fait apparaître une moindre dispersion avec quelques régions plus importantes, d'autres assez réduites (et assumées comme telles).



La nouvelle organisation territoriale vise à créer des régions capables d'exercer de véritables responsabilités économiques et administratives dans un cadre européen. La région type a environ 5 000 000 d'habitants, un PIB de 200 Md€ et un territoire de 30 00 km<sup>2</sup>. La re-régionalisation proposée assume la petitesse de certaines régions, car les rattacher à d'autres régions proches conduit à la « périphériser » à d'autres régions qui ont leurs logiques proches.

Le cas très particulier de l'Île-de-France illustre le centralisme français séculaire qui a privilégié sa capitale au détriment d'autres territoires. Cette situation ne se retrouve dans aucun Etat membre européen, en particulier pas en Allemagne.

Dans un contexte de fragilité budgétaire, le rééquilibrage du territoire peut difficilement se faire par un transfert d'activité et de population de la région capitale vers les autres régions. Cette option doit néanmoins être étudiée sans attendre, surtout à l'occasion de nouveaux aménagements et d'infrastructure dont doivent prioritairement bénéficier les régions à renforcer. La démarche première pour le rééquilibrage du territoire consiste à concevoir l'université et la recherche adaptées aux régions, car elles seront dans le long terme les vecteurs du rattrapage économique et sociologique.

Les régions doivent redevenir l'échelle stratégique du développement territorial. La refondation institutionnelle proposée n'est crédible que si elle s'appuie sur des régions capables d'assumer de véritables responsabilités économiques et administratives. Cela suppose une nouvelle géographie régionale.

## Le budget social

### La restructuration

Le budget social restera globalement piloté par l'Etat. Toutefois, les Régions piloteront l'emploi, très lié à l'économie.

Le budget social représente deux tiers de la dépense publique (quand on réintègre les dépenses de retraites publiques dans le budget social global). Ce budget a besoin à la fois de continuité et de restructuration. Son maintien en l'état est un risque est une quasi-certitude de ne pas éviter le défaut.

La transition devra garantir le sentiment de sécurité et d'égalité dans l'effort. Elle reposera sur deux piliers :

- L'universalisation, qui consistera (tout en restant sur une base départementale) à fusionner des caisses dispersées dans différentes catégories sociales corporatistes dans des caisses uniques. Le régime général deviendra donc le régime unique pour les régimes de retraites publics
- La simplification et la lisibilité du système de retraite qui se traduira en particulier de façon concrète dans la feuille de paie (voir en annexe).

## La retraite

### La modélisation

Le système de retraites constitue le principal poste de dépenses sociales en France. Les pensions représentent aujourd'hui près de 17 % du PIB, un niveau élevé en comparaison internationale. Compte tenu de son poids macro-économique, l'évolution des retraites constitue l'un des déterminants majeurs de la soutenabilité des finances publiques.

Plutôt qu'un long rapport, cette question peut être résumée par une équation macro-économique simplifiée :

$$R \times Dr \times Nr = S \times tc \times Dc \times Nc$$

avec :

- R : pension annuelle moyenne
- Dr : durée moyenne de retraite (années)
- Nr : nombre de retraités
- S : salaire annuel moyen
- tc : taux de cotisation (part du salaire consacrée aux retraites)
- Dc : durée moyenne de cotisation (années d'activité cotisée)
- Nc : nombre de cotisants

Cette identité comptable exprime que le total des pensions versées doit être égal au total des cotisations collectées. L'équation peut se réécrire :

$$R = S \times tc \times (Dc / Dr) \times (Nc / Nr)$$

Dans la France de 2025, on peut évaluer  $tc = 0,25$ ,  $Dc = 40$ ,  $Dr = 24$ ,  $Nc/Nr = 1,7$  : le taux de remplacement  $R/S$  se situe donc à environ 0,7. La Sécurité sociale finance 24 années de retraite avec 40 années de cotisation.

Le taux de remplacement dépend de deux équilibres fondamentaux : l'équilibre démographique (cotisants / retraités) et l'équilibre du cycle de vie (durée d'activité / durée de retraite). Lorsque l'espérance de vie augmente plus vite que la durée d'activité, l'équilibre du système se dégrade mécaniquement. Le système repose en définitive sur une proportion simple : le temps passé à cotiser par rapport au temps passé à percevoir une pension.

Les grands leviers pour équilibrer durablement les retraites :

- l'augmentation du salaire moyen  $S$ , solution la plus souhaitable, mais dépendant de la croissance économique ;
- l'augmentation du taux de cotisation  $t_c$ , déjà élevé en France ;
- la réduction du niveau relatif des pensions  $R$  ;
- l'allongement de la durée de cotisation  $D_c$ , qui réduit mécaniquement la durée moyenne de retraite  $D_r$  et améliore le ratio cotisants / retraités.

En l'absence d'une forte accélération de la croissance, l'ajustement progressif de la durée d'activité apparaît comme le levier le plus utilisé dans les pays européens.

La refondation proposée vise à assurer la soutenabilité du système par un ajustement progressif de ses paramètres démographiques et financiers. La durée de cotisation augmenterait progressivement tandis que la durée moyenne de retraite se stabiliserait. Le taux de remplacement diminuerait légèrement afin de garantir l'équilibre du système. Parallèlement, les régimes publics convergeraient progressivement vers les règles du secteur privé.

L'ensemble de ces mesures permettrait de ramener les dépenses de retraites à environ 14,5 % du PIB à horizon 2035.

### **Les 3 piliers de la retraite**

Le système de retraite en France repose sur un ensemble de caisses de retraites selon un régime dit « général » pour les salariés des entreprises et diverses caisses attachées à une filière professionnelles, en particulier les employés de l'Etat non fonctionnaires, les agriculteurs (MSA) et les indépendants (MSI). Les fonctionnaires ont pour la plupart des caisses de retraite adossées au budget public, partie étatique. Certaines caisses professionnelles (ferroviaire...) bénéficient en plus d'abondements publics pour leur équilibre financier.

Ce système suppose une carrière menée intégralement dans une filière professionnelle avec sa caisse de retraite. Le régime dit « général » n'est donc pas universel et la diversification des parcours professionnels fait qu'un retraité perçoit souvent sa pension de diverses caisses de retraites. Soit une source structurelle d'inégalités et de déséquilibre du système de retraite, favorable au corporatisme et contraire à l'esprit de solidarité et d'équité d'un régime universel.

Sans changer le niveau global ( $\approx 25\%$  sur le salaire brut), il est envisageable de recomposer la structure en trois piliers, de façon à rapprocher la France d'un modèle hybride européen :

- Pilier 1 : un régime général ( $\approx 20\%$ ) pour un socle universel, mutualisé et redistributif
- Pilier 2 : un régime interprofessionnel ( $\approx 4\%$ ) par branche ou convention collective avec une logique contributive pour un complément de revenu
- Pilier 3 : un pilier entreprise ( $\approx 1\%$ ) financé par l'entreprise selon un accord interne avec possible capitalisation partielle et un abondement, soit un outil de ressources humaines et de fidélisation

Aujourd'hui, le système est perçu comme complexe, corporatiste et individualiste à la fois, en définitive, inégalitaire. Avec cette nouvelles approche, le système de retraite évitera les oppositions classiques : tout public versus capitalisation, répartition versus privatisation. Un système mixte sans rupture brutale, permettant une adaptation aux réalités professionnelles, des droits selon les métiers, certaines pénibilités et la valorisation de certaines trajectoires.

Le pilier entreprise, même limité à 1 %, permettra la fidélisation des salariés, négociation sociale au niveau de l'entreprise, les adaptations fine (pénibilité, carrières longues, métiers en tension).

Dans la mesure où certaines entreprises ne se rattachent ni à une convention collective interprofessionnelle ou ne mettent pas en place leur retraite entreprise, les cotisations retraites sont versées au compte du régime général (premier pilier).

Un système à trois piliers peut être mis en place de façon progressive, sur une dizaine d'années par exemple, pour réduire le risque politique lié à une réforme brutale d'un seul bloc. Il vise à atténuer les inégalités selon la taille de l'entreprise (grandes entreprises → bons compléments, PME → faibles compléments). La transformation suppose l'homogénéité minimale entre branches, la portabilité des droits d'une filière professionnelle à l'autre et d'une entreprise à l'autre et éviter des rigidités du marché du travail.

La refondation ne change pas le niveau moyen global ( $\approx 25\%$ ) ni la contrainte démographique, mais elle change la structure et la lisibilité du système.

## La santé

Précision : pour distinguer la santé volet étatique de la santé volet social, nous désignerons la santé étatique par « médecine », d'où un ministère de la médecine qui désigne l'actuel ministère de la santé.

La santé revêt deux aspects intimement mêlés : la politique publique de la santé proprement dit assurée par le ministère de la santé et le volet social assuré par la Sécurité sociale. Le volet social organise le financement et l'accès aux soins, tandis que le volet étatique définit la stratégie, les infrastructures et les orientations du système.

Les indicateurs habituels pour piloter ces aspects budgétaires sont les dépenses de santé en % du PIB et les dépenses de santé par habitant (par an). Le premier indicateur donne une bonne mesure du poids de la santé dans le PIB et le second exprime une bonne mesure de « niveau de prestation ». Ces indicateurs sont largement utilisés dans les comparaisons internationales. Toutefois, ces indicateurs ne font pas la distinction entre financement étatique des moyens et financement par la sécurité sociale.

Les dépenses de santé annuelles par habitant peuvent être détaillées selon deux niveaux de lecture. Le premier est la dépense de soins courants au sens de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du ministère de la Santé, la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM), qui exclut la prévention, les soins de longue durée et la gouvernance. En 2022, la CSBM représentait 235,8 Md€, soit 8,9 % du PIB ; elle comprend surtout les soins hospitaliers, les soins ambulatoires et les médicaments/dispositifs médicaux<sup>11</sup>. Le second niveau est la dépense courante de santé au sens international (DCSi), qui ajoute la prévention, les soins de longue durée et la gouvernance. D'après la DREES, en 2024 la DCSi atteint 333 Md€ et 11,4 % du PIB, dont 255 Md€ de CSBM<sup>12</sup>.

Pour une lecture politique et stratégique, nous distinguerons trois blocs simples.

1. Prévention. Elle comprend la vaccination, la protection maternelle et infantile, la médecine du travail, les campagnes de prévention et d'éducation à la santé. En 2024,

---

<sup>11</sup> DREES, *Les dépenses de santé en 2022 - Résultats des comptes ...* (<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse-documents-de-reference/panoramas-de-la-drees/les-depenses-de>)

<sup>12</sup> DREES, *Les dépenses de santé en 2023, édition 2024*, ([https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2025-12/Les%20d%C3%A9penses%20de%20sant%C3%A9%20en%202024\\_v17%20complet.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2025-12/Les%20d%C3%A9penses%20de%20sant%C3%A9%20en%202024_v17%20complet.pdf)).

les dépenses de prévention hors Covid atteignent 8,3 Md€, en hausse de 4,8 %. Elles restent donc modestes à l'échelle de la dépense totale.

2. Soins courants et intermédiaires. C'est le cœur du système : soins de ville, consultations, soins dentaires, médicaments, dispositifs médicaux, hospitalisations courantes, actes spécialisés, opérations non lourdes. L'OCDE indique qu'en France les soins ambulatoires représentaient 28 % de la dépense totale de santé en 2021, les soins hospitaliers 27 %, et les médicaments et dispositifs médicaux dispensés hors hôpital 19 %. La DREES précise aussi qu'en 2023 les soins hospitaliers atteignent 122 Md€, soit 49 % de la CSBM<sup>1314</sup>.
3. Soins lourds et longue durée. Cela recouvre les affections longues, l'hospitalisation lourde, certaines prises en charge du handicap, la dépendance et les aides à la vie quotidienne. La DREES rappelle que les soins de longue durée sont comptabilisés à part dans la DCSi, avec les prestations médico-sociales et les participations des ménages liées au handicap et à la perte d'autonomie.

La dépense de santé peut donc être ventilée en trois blocs : prévention, soins courants et soins lourds ou de longue durée. Une politique de santé plus efficace ne consiste pas seulement à réduire les coûts, mais à déplacer progressivement le système d'une logique curative tardive vers une logique plus préventive, tout en maintenant la qualité des soins lourds et en prenant comme indicateur central de performance l'espérance de vie en bonne santé.

En partant de l'ordre de grandeur de 4 200 €/habitant en 2025 et d'une dépense totale de santé autour de 12 % du PIB, une recomposition basée sur la structure générale observée par la DREES et l'OCDE, qui montrent un poids dominant des soins hospitaliers et ambulatoires, une prévention encore faible, et des dépenses de longue durée comptabilisées à part dans l'agrégat large de santé. Ce qui permet d'établir le tableau de synthèse avec une ventilation simple et politiquement lisible de la dépense de santé autour de trois blocs :

Poste	2025 €/hab	2025 % PIB	2035 €/hab	2035 % PIB	Orientation
Prévention	300	0,9 %	500	1,1 %	hausse
Soins courants et intermédiaires	2 500	7,1 %	2 450	5,5 %	meilleure efficacité
Soins lourds et de longue durée	1 400	4,0 %	1 700	3,9 %	vieillesse et ciblage
<b>Total</b>	<b>4 200</b>	<b>12,0 %</b>	<b>4 650</b>	<b>10,5 %</b>	maîtrise globale

*Ventilation simplifiée des dépenses de santé.*

Ce tableau montre que la maîtrise du système ne repose pas sur une réduction des soins, mais sur leur transformation :

1. Prévention : elle reste aujourd'hui faible dans l'ensemble des dépenses de santé. La DREES chiffre les dépenses de prévention hors Covid à 8,3 Md€ en 2024, ce qui en fait un poste important mais encore modeste à l'échelle du total. Il est cohérent de faire monter la prévention : vaccination, dépistage, alimentation, activité physique, suivi médical, santé au travail

<sup>13</sup> DREES, France - Profil de santé par pays 2023, ([https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2023/12/france-country-health-profile-2023\\_4ec07458/7ff19969-fr.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2023/12/france-country-health-profile-2023_4ec07458/7ff19969-fr.pdf)).

<sup>14</sup> [4]: Les dépenses de santé en 2023 - Résultats des comptes ..., (<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse-documents-de-reference/panoramas-de-la-drees/241120-Panorama-CNS24>).

2. Soins courants et intermédiaires : c'est le cœur du système : médecine de ville, pharmacie, spécialistes, imagerie, chirurgie courante, hospitalisation standard. L'OCDE indique que les soins ambulatoires et hospitaliers représentent la plus grande part de la dépense, avec aussi un poids important des médicaments et dispositifs. Dans la trajectoire, cette part baisse en % du PIB non parce qu'on soigne moins, mais parce que : on prévient mieux, on fluidifie les parcours, on réduit les actes redondants, on numérise davantage
3. Soins lourds et de longue durée. Ce bloc regroupe : hospitalisation lourde, cancers, réanimation, Affection de longue durée (ALD), dépendance médicalisée, médico-social lourd. Il est logique que ce poste reste élevé, voire augmente légèrement en €/habitant avec le vieillissement, même si son poids relatif dans le PIB peut être stabilisé par une meilleure prévention et une meilleure prise en charge à domicile. La DREES distingue bien les soins de longue durée et les prestations liées à l'autonomie dans l'agrégat large de dépense courante de santé.

Le système de santé français représente environ 12 % du PIB en 2025. Malgré cet effort financier élevé, des difficultés persistent en matière d'organisation et d'accès aux soins. La refondation proposée vise à améliorer l'efficacité du système tout en garantissant l'accès universel aux soins. Le développement de la prévention, la réorganisation des soins de proximité et la modernisation de l'hôpital constituent les principaux leviers d'action. Les dépenses de santé continuent d'augmenter en valeur réelle, passant de 4 200 € à 4 650 € par habitant entre 2025 et 2035. Cependant, leur poids dans le PIB diminue progressivement pour atteindre environ 10,5 %. Cette trajectoire correspond à une amélioration de l'efficacité globale du système de santé.

## **L'emploi, le chômage et la formation**

La refondation doit aboutir à un schéma plus cohérent, plus humain et plus opérationnel que les politiques de l'emploi actuelles. Il s'agit de corriger trois défauts fréquents :

- un chômage traité surtout comme une indemnisation,
- une formation traitée comme un stock de stages,
- un accompagnement trop souvent réduit à du contrôle administratif.

### **Les trois temps de la recherche d'emploi**

Il est possible de faire mieux que la flexisécurité à la danoise, avec une flexisécurité approfondie, structurée autour de trois temps entre deux emplois.

1. Le temps de recherche accompagnée : le premier temps est celui de la recherche d'emploi active, mais soutenue de manière continue. Le chômeur ne doit pas être laissé seul face aux plateformes, aux annonces et à l'usure psychologique de la recherche. Il lui faut un référent stable, ou coach, chargé de : faire un bilan de compétences et de situation, définir deux ou trois options réalistes, aider à cibler les candidatures, préparer les entretiens, suivre les retours des employeurs, ajuster la stratégie. En parallèle, il faut traiter aussi le versant employeur : aide à la définition du poste, présélection, facilitation du recrutement, réduction du risque perçu à l'embauche. Autrement dit, le service public de l'emploi ne doit pas seulement assister le demandeur, mais aussi fluidifier la rencontre entre offre et demande.
2. Le deuxième temps est celui de l'activation et la formation vers l'emploi suivant, et aussi la préparation du prochain emploi. La bonne logique est souvent que la formation précède l'emploi ou s'y articule directement. Le schéma le plus efficace est

probablement : repérage d'un besoin réel chez un employeur ou dans une filière, pré-accord ou pré-contrat, formation courte ciblée, alternance éventuelle en situation de travail, embauche. Cela évite deux écueils : les formations sans débouché et les recrutements sans préparation. Le pré-contrat vise à lier la formation à une perspective concrète, de façon à être plus efficace qu'une logique abstraite de montée générale en compétences. Ou encore, former spécifiquement pour l'emploi pré-négocié à suivre en concertation avec le futur employeur

3. La transition entre deux emplois suppose du temps consacré à la recherche et à la formation pour cet emploi, mais elle libère aussi du temps qui peut être d'utilité sociale et d'ancrage collectif. Si elle dure, la recherche d'emploi ne peut pas être un face-à-face solitaire entre une personne, un écran et une allocation. Quand ni la formation ni l'emploi ne sont immédiatement stabilisés, il est pertinent d'organiser un temps partiel d'activité d'utilité collective, par exemple : restauration écologique, entretien du patrimoine, rénovation légère de bâti ancien, traitement d'archives, appui administratif local, services collectifs non marchands. L'intérêt est multiple : justifier socialement l'allocation, maintenir un rythme de vie, éviter l'isolement, préserver les capacités relationnelles, redonner estime de soi, garder un pied dans la société active. La clé est que ce travail ne doit pas devenir une punition, ni un sous-emploi permanent. Il doit rester : limité dans le temps, compatible avec la recherche d'emploi, utile collectivement, encadré, valorisable dans un parcours.

Entre deux emplois, il ne doit jamais y avoir de vide social. La personne doit toujours être dans l'un de ces trois états : recherche accompagnée, formation orientée, activité utile insérée dans le tissu collectif. Cela remplace la logique binaire : « emploi / chômage » par une logique plus réaliste : « emploi / transition / requalification / utilité sociale ».

Pour que le modèle reste crédible, il faut éviter quatre dérives : transformer le coaching en surveillance bureaucratique, financer des formations sans débouché, faire du travail d'utilité collective un parking, imposer une intensité de recherche irréaliste. Le système doit rester : exigeant, mais soutenant, structuré, mais humain.

La politique de l'emploi doit être conçue comme une politique générale des transitions professionnelles entre deux emplois. Elle doit s'appliquer non seulement au chômage, mais aussi à l'entrée dans la vie active avec le premier emploi, aux reconversions, aux mobilités choisies et aux fins de carrière. Chaque transition devrait être organisée autour d'un accompagnement personnalisé, d'une formation ciblée lorsque nécessaire, et d'une activité ou d'une mise en situation permettant de maintenir l'insertion sociale et professionnelle.

## **Le premier emploi**

Pour le premier emploi, il faut éviter deux écueils français très classiques : entrée trop tardive dans la vie active et multiplication de stages peu formateurs et parfois exploitants. Le premier emploi devrait donc relever d'une logique d'entrée accompagnée dans la vie active, avec trois temps comparables.

Un premier temps d'orientation et de pré-recrutement. Avant même la fin des études, l'étudiant devrait pouvoir bénéficier : d'un bilan d'aptitudes et d'aspirations, d'une information sur les besoins réels des secteurs, d'un accompagnement vers 2 ou 3 trajectoires plausibles, d'un contact avec des employeurs potentiels. L'idée est de ne pas attendre la sortie des études pour commencer l'entrée dans l'emploi.

Le deuxième temps est une formation professionnalisante reliée à un débouché. Les études supérieures et techniques devraient comporter plus souvent : une mise en situation réelle, une alternance, un projet appliqué, un pré-contrat ou une promesse conditionnelle. Le stage n'est

utile que s'il est : formateur, limité, encadré, évalué, relié à une compétence identifiable. Sinon, ce n'est qu'un sous-emploi mal payé.

Le troisième temps est une première expérience utile et reconnue. Le système devrait permettre à un jeune d'avoir, avant l'emploi stable : une mission reconnue, une expérience valorisable, un statut clair, une rémunération décente. On peut imaginer le même dispositif pour : les stages d'été, les stages de fin d'études, les premières missions professionnelles.

L'école et l'université transmettent des savoirs, mais organisent encore mal : l'entrée dans l'emploi, la connaissance des métiers, le lien avec les employeurs, la préparation concrète aux transitions. Il manque souvent : un vrai suivi individuel, une logique de parcours, une articulation avec les besoins du tissu économique. L'étudiant doit être accompagné vers l'emploi dès ses études, et pas seulement diplômé puis laissé seul. On peut inscrire l'étudiant au cours de ses études dans une trajectoire professionnelle progressive avec un statut étudiant principal, des missions ponctuelles reconnues, une alternance partielle, une pré-affectation possible sur certains métiers, un portefeuille de compétences validé. L'idée est de faire de l'entrée dans la vie active un continuum, pas une rupture brutale entre études et emploi.

### **La transition**

Pour l'évolution professionnelle d'un salarié, le même schéma est pertinent pour les salariés qui veulent : quitter un emploi, évoluer, se reconvertir, réduire la pénibilité, changer de secteur. Aujourd'hui, beaucoup de reconversions se font : trop tard, dans l'urgence, après épuisement ou rupture. On peut instaurer un droit à la transition accompagnée, avec :

1. entretien préalable avec un conseiller / coach, pour faire le point sur : les compétences, l'usure professionnelle, les aspirations, les options réalistes.
2. définition d'un parcours de transition avec : maintien partiel en poste, formation ciblée, immersion, pré-recrutement éventuel.
3. passage progressif, au lieu de : « emploi → rupture → chômage → réorientation » on aurait : « emploi → accompagnement → formation / transition → nouvel emploi ».

Ce sera plus efficace humainement et économiquement.

Le service public de l'emploi ne doit pas être conçu uniquement pour les chômeurs, mais pour toutes les transitions professionnelles. Cela inclut : l'entrée dans la vie active, les transitions entre deux emplois, les reconversions, les fins de carrière aménagées.

### **La fin de carrière**

Le système ne doit pas seulement traiter l'entrée ou le retour dans l'emploi ; il doit aussi organiser les transitions de fin de carrière. Cela permettra : de réduire la sortie précoce du marché du travail, de réorienter vers des emplois moins pénibles, d'aménager les fins de parcours, de retarder autant que possible la cessation complète d'activité. Le schéma sert aussi de sas de reconversion pour les travailleurs vieillissants.

### **La trajectoire budgétaire**

Les politiques de l'emploi représentent environ 2,3 % du PIB en 2025. La refondation proposée vise à réorienter progressivement ces dépenses vers les politiques actives du marché du travail. L'objectif est de favoriser le retour à l'emploi grâce à la formation, à l'accompagnement et aux dispositifs d'insertion. Dans ce cadre, la part des dépenses consacrée aux politiques actives augmente progressivement pour atteindre environ 1,2 % du PIB. Parallèlement, les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent à mesure que le taux de chômage recule. Le taux de chômage pourrait ainsi passer de 7,4 % à environ 5 % à

horizon 2035. Cette évolution rapproche le modèle français du système de flexisécurité mis en œuvre dans plusieurs pays européens.

## **Le logement**

Le logement relève de deux logiques différentes :

1. la garantie étatique minimale : personne ne dort dehors, personne ne reste sans solution,
2. la solidarité contributive : aider les ménages à accéder à un logement normal, puis à stabiliser leur parcours résidentiel.

Le logement de sécurité relève de l'État et couvre : urgence sociale, rupture familiale, perte d'emploi, expulsion, femmes avec enfants, jeunes sans soutien, étudiants précaires, personnes isolées très fragiles. Le principe est simple : personne à la rue, mais avec un niveau de prestation adapté à la situation. Ce premier étage doit donc être : universel au titre de la dignité, minimaliste dans son confort, rapide d'accès, géré territorialement sous garantie étatique. Il peut comprendre trois niveaux :

1. Hébergement immédiat. Très court terme, très simple, très encadré.
2. Logement social de transition. Studio, colocation sociale, résidence, logement temporaire.
3. Logement social durable minimal. Pour les situations longues ou irréversibles.

Le niveau de confort ne doit pas être le même pour : une personne seule, une famille avec enfants, un étudiant, une personne dépendante. Il faut donc assumer une prestation minimale différenciée selon la composition du ménage.

La solidarité contributive pour le logement « normal » : la logique est différente. Il ne s'agit plus de traiter l'urgence, mais d'assurer : l'accès au logement ordinaire, la continuité résidentielle, l'accession progressive à la propriété. C'est ici qu'une cotisation logement peut avoir du sens. Tous les salariés cotisent, mais les prestations sont redistributives. Comme pour l'assurance sociale classique : les hauts revenus cotisent plus en valeur, les bas revenus reçoivent davantage en proportion de leur effort.

Un modèle « même montant pour tous », type revenu universel logement, aurait pour avantage d'être très simple, lisible, peu bureaucratique. Il aurait pour inconvénients d'être plus coûteux, peu ciblé, inefficace dans les zones tendues. Un modèle redistributif modulé paraît plus réaliste. Le droit au logement contributif pourra alors être calculé selon : le revenu, la composition familiale, le coût du logement dans la zone, le statut (locataire / accédant / étudiant / jeune actif). Soit donc une cotisation uniforme en taux et une prestation modulée par la situation.

L'aide au logement peut prendre deux formes. Une aide d'usage, pour accéder à un logement ou s'y maintenir. Elle peut consister : soit en attribution d'un logement à loyer modéré, soit en cofinancement du loyer, selon une logique locative. Elle peut aussi consister en une aide patrimoniale pour accéder progressivement à la propriété. En substance : le ménage achète une partie du logement, le fonds solidaire ou public achète l'autre partie, il reste copropriétaire de cette fraction et récupère sa part en cas de revente. Elle existe partiellement dans certains montages de « type » : bail réel solidaire, « shared ownership ». L'idée est de ne pas « donner » une subvention perdue, de constituer un patrimoine social recyclable, d'aider les ménages modestes sans créer une pure dépense définitive. La solidarité n'aide pas seulement à consommer un logement, elle aide à y entrer.

Pour le logement de sécurité, le pilotage est public, parce qu'il faut : garantir l'accès, traiter l'urgence et éviter la sélection par le marché. Pour le logement contributif, le système peut

être mixte (bailleur public, parapublic, privé conventionné). L'important n'est pas tant la nature juridique du bailleur que : le niveau de loyer, la sécurité d'occupation, le contrôle du dispositif.

La garantie étatique de base financée par l'impôt couvre : l'hébergement d'urgence, le logement de transition, le logement social durable minimal, le logement étudiant de base avec pour objectif : personne à la rue et solution minimale pour tous.

La solidarité logement contributive est financée par cotisation et couvre : l'aide au loyer, l'accès à un logement plus stable, l'aide à l'accession, le co-investissement dans la propriété avec pour objectif de fluidifier les parcours résidentiels.

Le système doit permettre de passer de l'urgence (logement social/transitoire) à la location stable puis à l'accession progressive, construire un socle de dignité, puis un parcours résidentiel structuré.

La politique du logement doit distinguer deux étages : un étage étatique de garantie minimale, assurant qu'aucune personne ne demeure sans solution d'hébergement ou de logement, et un étage contributif de solidarité résidentielle, permettant l'accès progressif à un logement ordinaire puis, lorsque cela est possible, à une propriété partiellement cofinancée par un fonds social récupérable.

La politique du logement représente environ 1 % du PIB en France. Le système actuel repose principalement sur des aides à la demande, notamment les APL. Ce modèle contribue parfois à l'inflation des loyers sans résoudre les déséquilibres du marché immobilier. La refondation proposée vise à rééquilibrer les dépenses publiques en faveur de l'offre de logements. Les aides à la demande diminuent progressivement tandis que les investissements dans le logement social et la rénovation augmentent. Cette réorientation permet de maintenir le budget global à 1 % du PIB tout en améliorant l'efficacité de la politique du logement. À horizon 2035, les dépenses seraient réparties de manière équilibrée entre soutien aux ménages et développement de l'offre.

## La famille

La politique familiale française représente environ 2 % du PIB, soit environ 60 Md€ en 2025. Elle repose historiquement sur trois instruments principaux : les allocations familiales, les services d'accueil de la petite enfance, les dispositifs de congé parental. Le système français a longtemps favorisé la natalité, mais il présente aujourd'hui plusieurs limites : insuffisance de places en crèches, congés parentaux encore peu équilibrés entre les parents, difficulté à concilier emploi et parentalité.

Les pays qui remontent leur natalité (Danemark, Pays-Bas, Finlande...) ont un point commun : ils ne donnent pas « des primes », ils construisent des conditions matérielles favorables aux parents.

Le triptyque gagnant :

1. Crèche et accueil universel 0-3 ans. Places en crèche garanties, puériculture professionnelle et stable, participation parentale modulée par revenu. Objectif implicite : que le second enfant ne demande pas un sacrifice (Au Danemark, quasiment 100 % des familles trouvent une solution de garde et en France ~57 %, et seulement une crèche pour 10 enfants en moyenne. Le rendement économique est important : retour au travail facilité et impact sur l'emploi féminin et le taux d'activité.
2. Congés parentaux adaptés : longueur raisonnable mais partage obligatoire, incitations financières si le père prend sa part, pas de congé « parking » qui coupe du marché du travail (Au Danemark et en Suède : environ 1 an de congé total, mais au moins 3 mois

réservés pour le père. Résultat structurel : couples plus stables économiquement, inégalités salariales entre femmes/hommes diminuent, plus d'enfants dans la durée

3. Soutien logistique & familial plutôt que chèque en blanc. Aides pour nounous, garde à domicile, hors-scolaire, soutien indirect : horaires aménagés, contrat temps choisi, réseau services sociaux non stigmatisant (Au Danemark et au Pays-Bas : toute famille n'est pas riche, mais aucune famille n'est seule).

La trajectoire budgétaire : piste chiffrée 2025–2035 pour la France

Poste	France 2025	Cible nordique adaptée	Effet net
Crèches & garde	0,7 % PIB	1,2 % PIB	+0,5
Congé parental partagé	0,4 % PIB	0,5 % PIB	+0,1
Allocation familiale (existante)	~0,9 % PIB	stable	0
<b>Total</b>	<b>~2,0 % PIB</b>	<b>~2,6 % PIB</b>	<b>+0,6 %</b>

Un enfant de plus à chaque femme, c'est un marché du travail dynamique, moins de pression retraite, une nation viable sans immigration massive forcée.

La politique familiale représente environ 2 % du PIB en France. Elle repose principalement sur les allocations familiales, les dispositifs de garde et les congés parentaux. La refondation proposée vise à renforcer l'investissement dans la petite enfance. Le développement des crèches et des modes de garde constitue la priorité principale. Le congé parental est réorganisé afin de favoriser un partage plus équilibré entre les parents. Les allocations familiales sont maintenues comme socle universel. Le budget de la politique familiale augmente progressivement pour atteindre 2,6 % du PIB en 2035. Cette évolution vise à soutenir la natalité, améliorer l'égalité professionnelle et favoriser le développement des enfants.

## La dépendance

### Les références

Le schéma des politiques de dépendance dans les pays qui vieillissent vite :

1. maintien à domicile aussi longtemps que possible, avec aides humaines, adaptation du logement et soins à domicile ;
2. entrée plus tardive en établissement, pour les situations de dépendance plus lourdes.

C'est la logique japonaise et la Corée du Sud s'en est largement inspirée. Le Japon a construit une assurance dépendance dédiée ; elle couvre des services à domicile et en établissement, avec une évaluation standardisée des besoins. Les personnes de 65 ans et plus sont couvertes pour les besoins de dépendance, et les 40-64 ans le sont pour certaines pathologies liées au vieillissement.

Ce que ces pays enseignent d'abord, c'est qu'il faut assumer institutionnellement le vieillissement. La dépendance ne peut pas rester un sous-produit de la santé, de la famille ou de l'aide sociale. Le Japon comme la Corée ont créé un pilier distinct, avec assurance dédiée, critères d'éligibilité, panier de prestations et financeur clairement identifié. En Corée, l'assurance dépendance de long terme a été introduite en 2008 et est gérée dans l'orbite du système national d'assurance maladie, ce qui renforce la lisibilité du système<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> OECD, *OECD Reviews of Public Health: Korea* ([https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/03/oecd-reviews-of-public-health-korea\\_335bc8ac/be2b7063-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/03/oecd-reviews-of-public-health-korea_335bc8ac/be2b7063-en.pdf))

Deuxième enseignement : le domicile d'abord n'est pas seulement un choix humain, c'est aussi une nécessité économique. Le Japon a fortement structuré les services de proximité : aide à domicile, soins infirmiers à domicile, accueil de jour, hébergement temporaire, services multifonctions de proximité, et organisation territoriale de services accessibles rapidement<sup>16</sup>. La dépendance doit être pensée comme une combinaison de services domestiques, médico-sociaux et d'hébergement, avec un basculement graduel vers l'institution lorsque le maintien à domicile devient irréaliste.

Troisième enseignement : le facteur limitant est moins la théorie du système que la main-d'œuvre. Les données OCDE les plus récentes montrent que le Japon dispose de 6,8 travailleurs de long terme pour 100 personnes de 65 ans et plus, au-dessus de la moyenne OCDE, tandis que la Corée est à 5,3, proche de cette moyenne<sup>17</sup>. Cela veut dire qu'un bon système de dépendance n'est pas seulement une affaire de budget ; c'est aussi une affaire de recrutement, de formation, de conditions de travail et d'organisation territoriale.

Quatrième enseignement : la donnée et l'évaluation comptent énormément. La Corée est souvent citée par l'OCDE pour la qualité de son infrastructure de données de santé et d'assurance, ce qui facilite le pilotage du système<sup>18</sup>. Pour la refondation, cela plaide pour une dépendance traitée comme un risque clairement identifié, avec tableaux de bord, niveaux de dépendance, coûts unitaires et suivi territorial.

Faire appel à davantage de travailleurs immigrés peut soulager à court ou moyen terme la tension sur le marché du travail du care, mais cela ne supprime pas la question structurelle du vieillissement ; cela la décale dans le temps et pose à son tour des questions d'intégration, de logement, de trajectoire familiale et de financement social futur. C'est donc un levier possible, mais pas une solution de fond unique.

La dépendance doit être assumée comme un risque social autonome. L'expérience japonaise et coréenne montre qu'un système soutenable repose d'abord sur le maintien à domicile, l'organisation de services de proximité, puis l'accueil en établissement pour les situations les plus lourdes. La principale contrainte n'est pas seulement budgétaire, mais aussi humaine et territoriale : recrutement, formation, qualité de l'emploi et pilotage des services. Le recours à une main-d'œuvre immigrée peut constituer un appoint, mais il ne remplace pas une stratégie structurelle d'adaptation au vieillissement.

## **Situation actuelle**

Le vieillissement de la population entraîne une augmentation rapide des situations de perte d'autonomie. En France, la prise en charge repose sur une combinaison de dispositifs (Aide aux personnes âgées [APA], établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes [EHPAD], services à domicile, aides aux aidants), financés par des sources multiples (sécurité sociale, départements, ménages), ce qui génère une organisation complexe et inégale selon les territoires.

---

<sup>16</sup> mhlw.go.jp, *Long Term Care System in Japan* (<https://www.mhlw.go.jp/content/10500000/000591805.pdf>)

<sup>17</sup> EOCD, *Japan* (EN), ([https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/health-at-a-glance-2025-country-notes\\_2f94481e/japan\\_5bf268ca/319bfc39-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/health-at-a-glance-2025-country-notes_2f94481e/japan_5bf268ca/319bfc39-en.pdf)).

<sup>18</sup> OECD, *Towards an Integrated Health Information System in Korea* ([https://www.oecd.org/en/publications/towards-an-integrated-health-information-system-in-korea\\_c4e6c88d-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/towards-an-integrated-health-information-system-in-korea_c4e6c88d-en.html)).

## **Principe structurant**

Reconnaître la dépendance comme un risque social autonome. La dépendance ne peut plus être un sous-produit de la santé, de la famille ou de l'aide sociale. Elle constitue un risque spécifique, lié à l'allongement de l'espérance de vie et au vieillissement, nécessitant un pilotage dédié, un financement identifié et une organisation cohérente.

Les expériences internationales, notamment au Japon et en Corée du Sud, montrent qu'un système efficace repose sur une structuration claire du risque et des prestations.

## **Organisation cible**

Domicile d'abord, établissement ensuite. Maintien à domicile aussi longtemps que possible, basculement progressif vers des structures adaptées pour les situations lourdes. Cette logique est à la fois : humaine (préservation de l'autonomie), économique (coût inférieur au placement systématique).

## **Les axes d'action**

- Maintien à domicile : services d'aide à domicile, soins infirmiers, adaptation du logement, télésanté.
- Modernisation des établissements : amélioration du ratio personnel/résidents, structures intermédiaires, qualité de prise en charge.
- Soutien aux aidants : congés dédiés, soutien financier, dispositifs de répit.
- Structuration de la filière : formation, attractivité des métiers, organisation territoriale des services.

La contrainte principale n'est pas seulement budgétaire, mais humaine (main-d'œuvre).

## **Enjeu stratégique**

Le vieillissement doit être assumé comme une transformation structurelle de la société. Le recours à une main-d'œuvre immigrée peut constituer un levier ponctuel, mais ne remplace pas une stratégie de long terme fondée sur : la formation, l'organisation des services, la valorisation des métiers.

## **Trajectoire budgétaire**

Les dépenses de dépendance passent de 1,2 % du PIB en 2025 à 1,5 % du PIB en 2035. Cette trajectoire correspond aux niveaux observés dans les pays européens les plus avancés (Allemagne, Pays-Bas, pays nordiques).

## **Synthèse**

La refondation vise à structurer la dépendance comme un pilier autonome du système social, fondé sur le maintien à domicile, la qualité des établissements et le soutien aux aidants. L'enjeu principal est moins l'augmentation des dépenses que l'organisation d'un système soutenable face au vieillissement.

## **Le handicap**

Le handicap pourra être reconnu comme un risque social autonome, une évolution déjà amorcée avec la branche Autonomie de la sécurité sociale. La prise en charge du handicap en France est aujourd'hui fragmentée entre plusieurs dispositifs : Allocation adulte handicapé (AAH), prestations de compensation du handicap (PCH), financement d'établissements spécialisés, aides à l'insertion professionnelle, interventions des départements et de la sécurité

sociale. Les dépenses liées au handicap sont donc aujourd'hui dispersées dans plusieurs budgets publics. Cette organisation présente plusieurs limites : forte complexité administrative, inégalités territoriales, insuffisance de l'accompagnement vers l'autonomie.

La refondation vise à reconnaître le handicap comme un risque social autonome, doté d'une politique publique cohérente, d'un pilotage budgétaire identifiable, d'une trajectoire d'investissement claire. L'objectif est de renforcer l'autonomie des personnes handicapées et leur participation à la vie sociale et professionnelle.

Les axes d'action publique

1. Compensation du handicap. Renforcement des dispositifs de compensation : allocation adulte handicapé, prestations d'aide humaine, aides techniques et adaptation du logement.
2. Inclusion scolaire et professionnelle. Développement des dispositifs d'inclusion : accompagnement scolaire, formation professionnelle adaptée, insertion sur le marché du travail.
3. Autonomie et accompagnement. Renforcement de l'accompagnement personnalisé : services à domicile, établissements spécialisés modernisés, solutions d'habitat inclusif.

Avec une trajectoire budgétaire passant de 0 Md€ en 2025 à 31,2 Md€, 1,5 % du PIB en 2035, la montée en puissance budgétaire reflète trois évolutions :

1. reconnaissance du handicap comme risque social,
2. investissement dans l'autonomie,
3. développement des politiques d'inclusion.

Cette trajectoire permet de passer d'un système fragmenté à une politique publique cohérente. Plusieurs pays européens consacrent des moyens importants à l'autonomie :

Pays	Dépenses handicap/autonomie
Suède	~1,5 % PIB
Danemark	~1,7 % PIB
Pays-Bas	~1,6 % PIB

La cible de **1,5 % du PIB** place la France dans une fourchette comparable.

La refondation consistera à reconnaître le handicap comme un risque social autonome. Aujourd'hui, les dispositifs d'aide sont fragmentés entre plusieurs politiques publiques. Cette organisation complexifie l'accès aux droits et crée des inégalités territoriales. La refondation vise à instaurer une politique cohérente d'autonomie et d'inclusion. Les moyens consacrés au handicap augmentent progressivement pour atteindre 1,5 % du PIB en 2035. Les priorités portent sur la compensation du handicap, l'inclusion scolaire et professionnelle et le développement de l'autonomie. Cette évolution rapprochera la France des modèles nordiques en matière de politique du handicap.

## Le bilan social

Le budget social est financé en partie par l'impôt et par les cotisations sociales. Le tableau ci-dessous illustre le basculement progressif du modèle Bismarck (cotisations) vers un modèle Beveridge (impôt).

Risque	2025		2025	
	Bismarck	Beveridge	Bismarck	Beveridge
Financement	Cotisation	Impôt	Cotisation	Impôt
Retraite	17,5 %	0,0 %	14,5 %	0,0 %

Dépendance	0,2 %	1,0 %	0,2 %	1,3 %
Santé	7,0 %	5,4 %	5,5 %	5,0 %
Famille	0,5 %	1,6 %	0,4 %	2,2 %
Handicap	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,8 %
Emploi	1,8 %	0,6 %	1,3 %	0,9 %
Logement	0,0 %	1,0 %	0,0 %	1,0 %
<b>Total</b>	<b>27,0 %</b>	<b>9,6 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>11,2 %</b>
		<b>~36,6 %</b>		<b>~33,1 %</b>

Ce tableau met en évidence trois évolutions structurelles :

1. Le système de retraites reste majoritairement Bismarckien, il reste financé par cotisations tout en passant de 17,5 % à 14,5 % du PIB par une réforme paramétrique progressive.
2. Les nouveaux risques deviennent Beveridgiens principalement financés par l'impôt : dépendance, handicap, logement, famille (ces risques dépendent moins du travail).
3. La santé devient un système mixte et se rapproche du modèle européen dominant : la part des cotisations diminue, alors que la part impôt augmente.

Le système social français évoluera progressivement d'un modèle purement Bismarckien vers un modèle mixte Bismarck–Beveridge. Cela correspond à ce qui s'est produit dans presque toute l'Europe : Allemagne, Pays-Bas, pays nordiques.

Le tableau ci-dessus montre le maintien du système et le rééquilibrage de son financement. Il met en évidence que la protection sociale n'est pas démantelée.

## Le budget étatique

### La restructuration

Le budget étatique nécessite une simplification et davantage de lisibilité. Les ministères seront donc légèrement restructurés et la loi d'orientations de la loi de finances (LOLF) sera ramenée non plus à des missions, chaque ministère assurant une fonction de management public à lui seul (LOLF est un exemple de la complexification des institutions lors des dernières décennies).

La réduction du coût administratif ne provient pas seulement d'économies budgétaires, mais d'une transformation structurelle de l'action publique fondée sur la simplification institutionnelle et l'automatisation d'une partie des procédures.

### La présidence

La clarté des institutions est une condition de leur efficacité : distinguer les fonctions d'arbitrage, de décision et de contrôle permet de renforcer à la fois l'autorité de l'État et la confiance démocratique. La refondation institutionnelle conduit à distinguer clairement la fonction présidentielle de l'action gouvernementale. La présidence exerce des fonctions d'arbitrage, de garantie et d'orientation stratégique, dans un cadre rapproché des standards européens.

Son budget est dès lors identifié de manière autonome, non comme un centre de décision opérationnelle, mais une fonction de stabilité et de continuité de l'État. Cette évolution ne diminue pas l'autorité de la fonction présidentielle, mais en renforce la lisibilité et la légitimité.

## **L'Assemblée nationale**

Un pouvoir qui doit contrôler ne doit pas dépendre budgétairement de celui qu'il contrôle.

La refondation institutionnelle conduit également à isoler plus clairement le budget du Parlement, et en particulier celui de l'Assemblée nationale, afin de renforcer son autonomie de fonctionnement et sa capacité de contrôle de l'exécutif.

Le Parlement ne peut voir son rôle renforcé sans disposer de moyens propres, lisibles et stabilisés, notamment pour l'évaluation ex-ante des politiques publiques (études d'impact), le contrôle budgétaire, l'expertise législative et le suivi de l'action gouvernementale.

Cette évolution ne vise pas à accroître mécaniquement la dépense publique, mais à reconnaître que la séparation des pouvoirs suppose aussi une autonomie budgétaire réelle des institutions de contrôle.

## **La justice**

La Justice et l'État de droit : juger – sanctionner – prévenir – garantir la crédibilité de l'État

**La crédibilité de l'État de droit repose sur une séparation des pouvoirs pleinement assumée. À cet égard, la situation actuelle du ministère public, qui ne répond pas pleinement aux exigences d'indépendance reconnues au niveau européen, appelle une évolution.**

**La fonction de garde des sceaux est maintenue, mais elle est sortie du champ gouvernemental et confiée à une autorité issue de la magistrature. Cette évolution permet de garantir l'indépendance de l'action publique, tout en assurant la continuité et la cohérence de la politique pénale nationale.**

### **Situation actuelle**

La justice est aujourd'hui un maillon faible structurel : budget  $\approx$  10–10,3 Md€, parmi les plus faibles d'Europe, délais élevés, surpopulation carcérale, manque de magistrats, numérique insuffisant. Conséquence majeure : une partie significative de l'effort de sécurité est perdue.

Point particulier : L'officier de police judiciaire exerce des prérogatives essentielles à la conduite des enquêtes, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. La clarté de cette articulation suppose une indépendance effective du ministère public, condition nécessaire au respect de la séparation des pouvoirs.

### **Principe fondateur**

La sécurité produit des procédures, la justice produit des effets durables.

### **Organisation cible**

Vers une chaîne pénale intégrée :

1. Police → interpellation
2. Justice → qualification / jugement
3. Peine → exécution / réinsertion

La justice transforme l'action publique en crédibilité de l'Etat.

### **Trajectoire budgétaire**

Hypothèse structurante : passage de ~0,38 % à ~0,5 % du PIB, budget ≈ 16 Md€ en 2035, +55 % en 10 ans (rattrapage européen). Ce n'est pas une dépense supplémentaire, mais un investissement de mise à niveau.

### **Réallocation stratégique**

Dans la situation actuelle : pénitencier dominant (40 %), magistrature sous-dotée, numérique marginal (~4 %). La cible : magistrats et greffes, numérique, probation, stabilisation carcérale, support. La logique : moins de stock (prison), plus de flux (traitement rapide)

### **Axes stratégiques**

- Axe 1 — Magistrature et greffes : +50 % effectifs qualifiés, réduction des délais, spécialisation (trafics, cyber, finance).
- Axe 2 — Numérisation complète : dossier pénal unique, chaîne police-justice intégrée, IA procédurale encadrée, zéro papier. Soit un levier majeur de productivité.
- Axe 3 — Pénitencier rééquilibré : fin de la surpopulation, établissements à taille humaine, articulation sécurité / réinsertion.
- Axe 4 — Probation et alternatives : Travaux d'intérêt général (TIG), bracelet, suivi, réduction de la récidive, coût inférieur à la détention. Une bascule structurelle.
- Axe 5 — Immobilier et infrastructures : tribunaux fonctionnels, prisons adaptées, modernisation ciblée.
- Axe 6 — Réduction du support : mutualisation, simplification, recentrage sur le cœur judiciaire.

### **Impact attendu**

- délais : -30 à -40 %
- surpopulation : -50 %
- récidive : -15 à -25 %
- efficacité globale : forte hausse

### **Effet systémique**

Sans justice : 1 € sécurité ≈ 0,5 € utile, avec justice : 1 € sécurité ≈ 1,3 € utile

La sécurité sans justice est une illusion. La justice sans moyens est une impuissance. La réforme vise à rétablir la cohérence de la chaîne pénale pour transformer chaque euro dépensé en résultat durable.

La justice est à l'État de droit ce que la défense est à la souveraineté : une fonction de crédibilité non substituable.

### **Synthèse**

La justice constitue un maillon essentiel du fonctionnement de l'État de droit. La France consacre à sa justice judiciaire et pénitentiaire un effort budgétaire inférieur à celui de plusieurs pays européens comparables, ce qui se traduit par des délais de jugement élevés, une surpopulation carcérale persistante et un équipement numérique insuffisant.

La refondation vise à porter progressivement l'effort consacré à la justice vers un standard européen. Les priorités sont l'augmentation des effectifs de magistrats et de greffes, la modernisation numérique complète des procédures, le développement des alternatives à l'incarcération et l'amélioration du parc pénitentiaire. L'objectif est de réduire les délais de jugement, d'améliorer l'efficacité pénale et de renforcer la crédibilité de la justice.

## **L'administration générale**

### **La simplification**

La simplification constitue le socle de la refondation. Mais il est plus facile de complexifier une disposition simple que de simplifier une disposition qui a été inutilement complexifiée.

Il est évident que le monde, la société, l'économie et la technologie deviennent chaque jour plus complexes, et que leur pilotage ne peut rester à un niveau de simplicité constant. Toutefois, la complexité ne résulte pas uniquement de cette évolution. Elle tient aussi à un manque de maîtrise des concepts, à une culture du cas particulier, à une insuffisance de vision globale, à une difficulté à hiérarchiser l'essentiel et, parfois, à une forme d'indifférence à l'efficacité.

La complexité n'est donc pas seulement le produit du monde moderne ; elle résulte aussi d'une accumulation de règles, d'exceptions et de dispositifs qui traduisent une perte de maîtrise d'ensemble.

La déclaration d'impôt en ligne, utilisée par des millions de contribuables, a permis une simplification réelle pour les situations les plus courantes, souvent pré-remplies (salaires, revenus financiers...). Mais dès lors que la situation s'écarte de ces cas standard, la complexité réapparaît rapidement.

Le bulletin de salaire a lui aussi fait l'objet de tentatives de simplification, souvent limitées à une simplification d'apparence, la complexité sous-jacente des mécanismes de financement de la protection sociale restant inchangée. Une refondation de ce document est nécessaire, afin d'en améliorer l'intelligibilité et de favoriser l'adhésion, en réduisant le sentiment de rejet.

La simplification peut parfois produire l'effet inverse de celui recherché lorsqu'elle s'ajoute à des dispositifs déjà complexes. Avant même toute informatisation ou recours à l'intelligence artificielle, elle doit constituer une étape préalable.

La refondation doit ainsi viser une simplicité au strict nécessaire, condition d'une réduction des coûts, d'une maîtrise de la dérive bureaucratique et, plus largement, d'une meilleure efficacité de l'action publique.

### **La réglementation, les procédures et les contrôles**

Depuis quarante ans, de nombreux secteurs ont profondément transformé leurs processus : les banques, les assurances, les transports, les télécommunications ou encore la distribution ont automatisé une grande partie de leurs opérations. L'administration, en comparaison, a beaucoup moins évolué dans son organisation interne.

Dans plusieurs pays (Estonie, Danemark, Singapour), la numérisation de l'administration a permis de réduire les coûts, d'accélérer les procédures et d'améliorer la transparence.

Une grande partie de l'administration ne décide pas, elle vérifie.

Une part importante de l'activité administrative consiste aujourd'hui à contrôler la conformité de dossiers à des règles préétablies. Dans de nombreux domaines — urbanisme, fiscalité, normes techniques — ces opérations relèvent davantage de l'application de règles formalisées que d'une véritable décision politique.

Lorsqu'une règle est formalisable, elle devient une procédure. Lorsqu'une procédure est stable, elle peut être automatisée.

Une part significative de la bureaucratie correspond ainsi à des tâches de vérification de conformité : permis de construire, respect de normes techniques, procédures fiscales simples. Dans ces cas, les décisions pourraient être largement automatisées.

Une part importante de la réglementation résulte de normes européennes, dont la complexité cumulative appelle un travail de simplification au niveau approprié.

Les technologies numériques et les outils d'automatisation permettent désormais de traiter une grande partie de ces procédures de manière plus rapide, plus fiable et plus transparente. Plusieurs pays ont déjà engagé cette transformation en automatisant une partie des contrôles et en simplifiant les démarches.

L'enjeu n'est donc pas de réduire l'État, mais de transformer une administration de gestion procédurale en une administration stratégique, concentrée sur la décision, la régulation et l'évaluation des politiques publiques.

### **Les fonctionnaires**

Dans un contexte de politiques publiques évolutives et de superposition des niveaux institutionnels, certains agents peuvent se trouver affectés à des fonctions peu clairement définies.

La transformation de l'administration suppose d'accompagner ces situations par des évolutions de carrière, dans le secteur public comme dans le secteur privé (voir le ministère social de l'emploi).

Certains métiers justifient des carrières intégralement publiques (militaires, policiers...), tandis que d'autres peuvent s'inscrire dans des parcours mixtes. Une expérience temporaire dans le secteur privé peut également être pertinente, sans pour autant multiplier les allers-retours, avant un retour en fin de carrière dans le secteur public.

La transformation de l'administration repose ainsi sur une adaptation progressive des carrières, fondée sur la mobilité, la formation et l'évolution des compétences, plutôt que sur une réduction uniforme des effectifs.

### **La séparation entre public et privé**

Le fonctionnement de l'État doit reposer sur une séparation claire entre secteur public et secteur privé.

Le recours au privé doit être maîtrisé, en particulier pour les missions stratégiques. Les fonctions de conception, d'analyse et de décision ne peuvent être externalisées sans perte de compétence et de légitimité. Les hauts fonctionnaires doivent rester les dépositaires de ces savoirs.

Les partenariats public-privé doivent être strictement encadrés afin d'éviter les dérives budgétaires et les formes d'endettement implicite. Mal maîtrisés, ils peuvent introduire des coûts différés et une complexité supplémentaire dans la gestion publique.

### **La trajectoire budgétaire**

La refondation administrative constitue l'un des piliers du scénario de stabilisation budgétaire. Réduire le coût administratif de 6 % du PIB à 3 % du PIB peut apparaître comme une transformation importante. Il ne s'agit pas de réduire l'administration, mais d'en transformer la nature.

Cette trajectoire repose sur une transformation progressive des processus administratifs, rendue possible par la simplification institutionnelle et l'automatisation des tâches de conformité.

Les fonctions administratives, centrales et territoriales, représentent aujourd'hui près de 6 % du PIB, en raison notamment de la superposition des niveaux institutionnels et des doublons organisationnels. Une simplification de cette architecture permettrait de ramener ce coût à environ 3 % du PIB à horizon 2035.

L'économie budgétaire potentielle, de l'ordre de trois points de PIB, constitue un levier majeur de soutenabilité des finances publiques. Elle permettrait de concilier modernisation de l'État et stabilisation budgétaire.

## **Les personnes**

Les politiques relatives aux personnes, le ministère des citoyens qui sont le niveau de base de toute subsidiarité.

### **Une refondation de l'architecture publique centrée sur la personne**

La refondation de l'État ne consiste pas seulement à réorganiser des compétences ou à ajuster des équilibres budgétaires. Elle suppose de repenser l'architecture des politiques publiques autour de la personne, de ses droits, de son statut et de son engagement dans la société.

Aujourd'hui, les politiques relatives aux personnes sont dispersées entre plusieurs administrations. Elles recouvrent pourtant un ensemble cohérent : identité juridique, citoyenneté, vie associative, intégration, engagement des jeunes et gestion des données personnelles. Bien que leur poids budgétaire soit limité — environ 4,2 Md€ en 2025, soit 0,14 % du PIB — ces politiques jouent un rôle déterminant dans la cohésion sociale et le fonctionnement démocratique.

Cette dispersion se traduit par des procédures complexes, une lisibilité insuffisante et une difficulté à porter une stratégie cohérente sur des sujets pourtant structurants.

### **Passer d'une logique administrative à une logique de statut de la personne**

La refondation proposée consiste à structurer ces politiques autour d'un principe simple : considérer la personne non comme un objet administratif fragmenté, mais comme un sujet de droits, de responsabilités et de parcours. Dans cette perspective, il est proposé de regrouper l'ensemble des politiques relatives au statut de la personne au sein d'un ministère dédié, distinct des fonctions régaliennes de sécurité. Ce ministère des personnes aurait pour périmètre :

- l'identité juridique (état civil, nationalité, titres de séjour),
- la citoyenneté (élections, vie démocratique, financement politique),
- la vie associative et les fondations, y compris les relations avec les cultes dans le cadre de la laïcité,
- les données personnelles et les libertés numériques,
- l'immigration et les politiques d'intégration,
- l'engagement des jeunes adultes (volontariat, service civique, mobilité).

Ce périmètre correspond à l'ensemble des politiques relatives au statut social de la personne.

## **Clarifier la distinction entre sécurité et statut des personnes**

Dans l'organisation actuelle, une partie de ces politiques relève du ministère de l'Intérieur, dont la vocation première est la sécurité, l'ordre public et la gestion des crises.

La refondation proposée vise à clarifier cette organisation en distinguant :

- d'une part, les fonctions régaliennes de sécurité,
- d'autre part, les politiques relatives aux droits, au statut et à l'intégration des personnes.

Cette distinction permet de traiter des sujets sensibles — notamment l'immigration, la vie associative ou les libertés publiques — dans un cadre administratif stabilisé, orienté vers la gestion des parcours et des droits, plutôt que dans une logique principalement sécuritaire.

## **Un rôle structurant pour la cohésion sociale et démocratique**

Le ministère des personnes devient ainsi un pilier de la stabilité démocratique. Il contribue à :

- simplifier les relations entre les citoyens et l'administration,
- renforcer la participation à la vie démocratique et associative,
- améliorer l'intégration économique et sociale,
- sécuriser les libertés individuelles dans l'environnement numérique.

La jeunesse constitue un point d'attention particulier. Elle recouvre en réalité plusieurs situations distinctes — enfance, scolarité, entrée dans la vie adulte — qui relèvent aujourd'hui de politiques publiques fragmentées. Le ministère des personnes assure une fonction de continuité, en particulier pour les jeunes adultes, souvent insuffisamment pris en charge par les dispositifs existants.

## **Pilotage et indicateurs de performance**

L'efficacité de ces politiques peut être suivie à partir d'indicateurs simples et opérationnels :

- délais de délivrance des titres,
- niveau d'activité du tissu associatif,
- taux de dématérialisation des démarches,
- participation aux dispositifs d'engagement des jeunes,
- accès à l'emploi ou à la formation pour les publics en intégration.

Ces indicateurs permettent d'évaluer la capacité du système à fluidifier les parcours administratifs et à renforcer l'inclusion sociale.

## **Une trajectoire budgétaire maîtrisée**

La refondation s'inscrit dans une trajectoire budgétaire maîtrisée :

- 4,2 Md€ en 2025 (0,14 % du PIB),
- environ 5 Md€ en 2035, soit une légère diminution en part de PIB.

Cette évolution traduira une amélioration de l'efficacité administrative, sans augmentation significative de la dépense, tout en renforçant la capacité d'action sur des sujets sensibles.

## **L'économie**

Le ministère de l'Économie et des Finances

## **Une centralisation devenue contre-productive**

Le ministère de l'Économie et des Finances occupe une position centrale dans l'organisation de l'État français. Il concentre aujourd'hui des fonctions particulièrement étendues : budget, dette, fiscalité, trésor, statistiques, entreprises, commerce extérieur, industrie, douanes et négociations européennes. Cette concentration, sans équivalent en Europe, lui confère un rôle structurant dans la conduite de l'action publique.

Ce modèle a longtemps permis d'assurer la cohérence budgétaire et financière de l'État. Toutefois, dans un contexte de contrainte budgétaire durable et de transformation de l'économie, il montre désormais ses limites. La centralisation des décisions peut ralentir les réformes, diluer les responsabilités et freiner l'adaptation du système économique.

## **Clarifier les rôles : stratégie économique et soutenabilité financière**

La refondation proposée repose sur une distinction claire entre deux fonctions aujourd'hui partiellement confondues.

- D'une part, la stratégie économique relève du ministère de l'Économie, en lien avec les ministères sectoriels (industrie, énergie, numérique, transport, agriculture). Elle consiste à définir les orientations, structurer les filières et coordonner les politiques publiques contribuant à la croissance.
- D'autre part, le ministère des Finances se recentre sur sa fonction naturelle : assurer la soutenabilité budgétaire et financière de l'État. Il devient un ministère au service de la stratégie économique, et non un centre de décision autonome.

Cette clarification implique une hiérarchie explicite des responsabilités : le Premier ministre fixe les orientations, le ministre de l'Économie définit la stratégie, le ministre des Finances en garantit la soutenabilité.

## **Recentrer le ministère des Finances sur ses missions essentielles**

Dans ce cadre, le ministère des Finances exerce principalement des fonctions techniques et structurantes :

- garantir l'équilibre budgétaire et le respect des trajectoires de dette,
- assurer la gestion de la dette (maturité, coût, risque),
- simplifier et stabiliser la fiscalité,
- contrôler la dépense publique,
- assurer la régulation macroéconomique et la concurrence,
- contribuer à la stabilité financière en lien avec la Banque de France.

En revanche, il n'a plus vocation à intervenir directement dans la conduite des politiques industrielles, la gestion des aides sectorielles ou le pilotage opérationnel des filières économiques.

Cette évolution marque le passage d'un modèle d'intervention directe à un modèle fondé sur des règles simples, lisibles et stables.

## **Simplification fiscale et lisibilité économique**

La réforme s'accompagne d'une simplification significative du système fiscal :

- impôt sur les sociétés stabilisé à un niveau compétitif (18–20 %),
- fiscalité des revenus du capital simplifiée,
- réduction substantielle des niches fiscales,

- stabilité accrue du cadre fiscal pour renforcer la confiance des acteurs économiques.

L'objectif est de réduire l'incertitude fiscale, de favoriser l'investissement et de limiter les coûts administratifs.

### Une transformation organisationnelle et budgétaire

La transformation du ministère repose sur trois leviers :

- simplification des procédures et réduction des interventions,
- dématérialisation massive des processus,
- recentrage des missions et réduction des doublons.

Cette évolution permet une réduction progressive des effectifs, passant d'environ 140 000 à 95 000 agents à horizon 2035, avec un niveau d'efficacité maintenu, voire amélioré.

Le budget de fonctionnement, estimé aujourd'hui à environ 0,7 % du PIB, pourrait être ramené à environ 0,4 %, en cohérence avec les comparaisons internationales et les objectifs de soutenabilité.

### Une condition de crédibilité de la trajectoire budgétaire

La transformation du ministère de l'Économie et des Finances constitue une condition essentielle de réussite de la réforme d'ensemble. Sans cette évolution :

- les politiques économiques restent fragmentées,
- les réformes sont ralenties,
- la maîtrise des finances publiques est compromise.

À l'inverse, un ministère recentré sur la soutenabilité et la simplicité contribue à restaurer la confiance, à réduire les coûts de financement et à soutenir durablement la croissance.

Le ministère des Finances n'est ni un centre autonome de pouvoir, ni un simple exécutant : il devient un service public stratégique au cœur de la stabilité économique.

Année	2025	2035
Budget (Md€)	17,0–17,5	14,5–15,0
% PIB	~0,7 %	~0,4 %

## La diplomatie

Ministère de la diplomatie et de l'action extérieure : influence – accès aux marchés – sécurité – projection européenne

### Situation actuelle

La diplomatie constitue une fonction stratégique à très faible coût budgétaire : environ 6 à 6,5 Md€ par an, soit  $\approx 0,2$  % du PIB. Cependant, cette efficacité potentielle est limitée par :

- une dispersion des moyens extérieurs (Agence française de développement [AFD], Union européenne [UE], défense, etc.),
- une fragmentation institutionnelle,
- une lisibilité stratégique insuffisante.

Résultat : une influence réelle, mais sous-optimisée au regard des enjeux internationaux.

## **Principe fondateur**

La diplomatie est un levier économique et stratégique. Elle ne se limite pas à la représentation : elle conditionne l'accès aux marchés, aux ressources, aux technologies et aux alliances, elle agit en amont de l'économie, elle conditionne l'efficacité de l'industrie et de l'énergie.

## **Organisation cible**

Diplomatie resserrée, stratégique et européanisée. Objectif : passer d'une diplomatie dispersée à une diplomatie coordonnée et hiérarchisée. Avec trois évolutions majeures :

1. Recentrage géographique : Europe élargie, Afrique, Indo-Pacifique, Méditerranée
2. Priorités fonctionnelles : diplomatie économique, sécurité / stabilisation, ressources stratégiques, multilatéralisme.
3. Européanisation progressive : mutualisation avec le Service européen pour l'action extérieure, partage des infrastructures, représentation commune.

## **Axes stratégiques**

- Axe 1 — Diplomatie économique : accès aux marchés, soutien aux exportations, sécurisation des investissements.
- Axe 2 — Diplomatie de sécurité : stabilisation des zones critiques, prévention des conflits, articulation avec défense.
- Axe 3 — Diplomatie des ressources : énergie, matières premières, chaînes d'approvisionnement.
- Axe 4 — Diplomatie européenne : coordination des positions, influence au sein de l'UE, projection collective.
- Axe 5 — Multilatéralisme ciblé : organisations internationales, normes globales, gouvernance mondiale.

## **Trajectoire budgétaire**

Hypothèse centrale : stabilisation autour de 0,20 % du PIB. Pas besoin d'augmenter fortement la dépense, mais réallocation et efficacité accrue. Hypothèse de mutualisation européenne : réduction des coûts : -30 à -35 %, gain potentiel :  $\approx 2,8$  Md€ / an.

## **Impact stratégique**

La diplomatie agit indirectement et améliore les exportations, les accès aux ressources, les investissements, la sécurité et l'influence de l'Union européenne. C'est un multiplicateur externe.

## **Indicateurs de performance**

- contrats économiques facilités,
- positions dans les institutions internationales,
- accords de stabilisation,
- leadership européen,
- résultats des coopérations.

La diplomatie représente une part limitée de la dépense publique, mais conditionne directement l'accès aux marchés, aux ressources et aux alliances. Elle constitue un levier

essentiel de compétitivité et de souveraineté. La diplomatie doit constituer l'interface entre la puissance économique interne et le système international.

## **Synthèse**

La diplomatie française constitue l'un des instruments majeurs de l'influence internationale du pays. Elle s'appuie sur un réseau diplomatique étendu et sur des capacités d'analyse et de négociation reconnues. Toutefois, la transformation des rapports de puissance et l'évolution de l'Union européenne conduisent à redéfinir le rôle de la diplomatie nationale.

La stratégie proposée consiste à renforcer la capacité diplomatique française tout en l'inscrivant dans une perspective européenne plus structurée. La France peut jouer un rôle moteur dans la coordination diplomatique européenne, notamment dans les domaines de la sécurité, de l'énergie et de la gouvernance internationale. L'objectif est de renforcer l'efficacité de l'action extérieure en combinant diplomatie nationale et coopération européenne.

## **La défense**

Ministère de la défense : protection – dissuasion – capacité d'action – intégration européenne

### **Situation actuelle**

La défense est une fonction régaliennne incompressible à court terme : budget  $\approx$  50 Md€ en 2025 (hors pensions), forte inertie industrielle, dépendance à des cycles longs. Les enseignements du conflit ukrainien sont désormais clairs :

- insuffisance de stocks et de munitions,
- disponibilité limitée des équipements,
- faiblesse en sol-air / anti-drone,
- retard en guerre électronique et boucle renseignement–commandement,
- lenteur d'adaptation.

Le problème n'est pas le niveau de dépense, mais son efficacité opérationnelle.

### **Principe fondateur**

Mieux de défense, pas moins de défense. La réforme repose sur une idée centrale : l'objectif n'est pas de réduire l'effort militaire, mais d'augmenter le rendement de chaque euro dépensé. Cela implique : standardisation, production en série, mutualisation européenne, recentrage sur les capacités utiles en conflit réel.

### **Organisation cible**

Armée complète, mais optimisée et intégrée :

- Sanctuarisation de la dissuasion nucléaire, et des capacités de projection (aérien, naval).
- Rééquilibrage vers les capacités de guerre de haute intensité : munitions, défense sol-air, drones, guerre électronique, renseignement tactique.
- Passage d'une armée « technologique rare » à une armée endurable, disponible et adaptée.

## Axes stratégiques

- Axe 1 — Robustesse haute intensité : stocks, munitions, anti-drone, défense multicouche.
- Axe 2 — Disponibilité (MCO) : maintenance orientée résultats, standardisation des équipements, pièces communes.
- Axe 3 — Supériorité informationnelle : boucle ISR–C2, interopérabilité, cyberdéfense.
- Axe 4 — Préservation des piliers souverains : dissuasion nucléaire, projection, autonomie stratégique.
- Axe 5 — Européanisation pragmatique : achats groupés, stocks communs, maintenance mutualisée, logistique partagée.

La mutualisation n'est pas une perte de souveraineté, mais un gain d'efficacité industrielle et opérationnelle.

## Trajectoire budgétaire

2,30 % du PIB « capacitaire » (effort réel),  $\approx$  2,00 % du PIB « budgétaire net ». La différence tient au dividende de mutualisation européenne ( $\sim$ 0,30 pt de PIB). Ou encore « 2 % budgétaire, 2,3 % capacitaire » :

$$\text{Économie} = \varepsilon \times m \times \text{dépense brute}$$

avec :

- $m$  = part mutualisable ( $\sim$ 55 %),
- $\varepsilon$  = gain d'efficacité ( $\sim$ 25 %).

Résultat :  $\approx$  0,30 point de PIB d'économie.

## Indicateurs de performance

- disponibilité des équipements,
- jours de combat couverts,
- taux d'interception,
- vitesse d'adaptation,
- interopérabilité européenne,
- coût unitaire.

La défense n'est pas un poste budgétaire ordinaire : elle conditionne la souveraineté et la crédibilité de l'État. L'enjeu n'est pas son niveau, mais son efficacité et sa soutenabilité.

Pas de désarmement, pas d'escalade budgétaire incontrôlée. La défense est un poste optimisable, sans perte de capacité, avec une européanisation pragmatique.

La défense garantit la crédibilité externe du modèle économique et politique. Sans capacité militaire crédible, la souveraineté reste théorique. »

## Synthèse

La Défense n'est pas un poste compressible à court terme sans casse capacitaire, mais elle est fortement **optimisable** à moyen terme par euro utile. La France doit préserver ses marqueurs (dissuasion, groupe aéronaval, projection), tout en intégrant les leçons ukrainiennes : stocks, munitions, anti-drone, sol-air, guerre électronique, boucle ISR–C2 [Intelligence, surveillance, and reconnaissance – Command and Control]. L'objectif n'est pas l'escalade OTANiste, mais une armée **disponible**, **endurable** et **cadre de coalition**. La trajectoire brute peut viser 2,3%

du PIB en 2035, mais la priorité budgétaire (anti-défaut) est d'éviter que la LPM ne devienne une dérive nette des finances publiques. D'où une stratégie : sanctuariser les piliers, réallouer vers MCO/munitions/sol-air/anti-drone/ISR, et industrialiser la masse.

La mutualisation européenne n'est pas un financement gratuit : c'est une **organisation industrielle et opérationnelle** qui réduit les coûts unitaires et les doublons. Le gisement principal porte sur les forces continentales, les munitions/stocks, le maintien en condition opérationnelle [MCO], la logistique et certains standards drones/communications. À horizon 2035, si environ 55% de la dépense est mutualisable et si le gain d'efficacité sur cette assiette atteint 25% (achats groupés, séries, standardisation, maintenance commune, stocks communs), le dividende est proche de 0,30 point de PIB. On obtient alors une trajectoire lisible : **2,30% capacitaire** mais **≈2,00% budgétaire net**. Condition de crédibilité : un embryon de planification/commandement européen (catalyseur), et une discipline de standardisation (moins de versions, plus de volumes).

## La médecine

Le ministère de la médecine, nouvelle appellation du ministère de la santé, partie étatique (pour le distinguer du ministère social de la santé).

Médecine : politique publique sanitaire, infrastructures, recherche, résilience.

### Situation actuelle

Le système de santé français repose sur trois niveaux imbriqués :

- un volet social (assurance maladie, soins, remboursements), représentant environ 11–12 % du PIB ;
- un volet étatique (stratégie, infrastructures, recherche, prévention, sécurité sanitaire) ;
- un volet territorial (Agences régionales de santé [ARS], hôpitaux, planification).

Cette organisation permet une couverture large, mais génère une forte complexité institutionnelle et une dilution des responsabilités

### Problème structurel

Le principal dysfonctionnement tient à l'imbrication de ces trois niveaux sans distinction claire :

- gouvernance fragmentée entre ministères, agences et opérateurs ;
- pilotage insuffisant de la résilience sanitaire (stocks, crises, capacités) ;
- infrastructures inégalement adaptées aux évolutions démographiques ;
- retard relatif en matière de recherche, d'innovation et de numérique ;
- articulation insuffisante entre prévention, soins et organisation territoriale.

L'enjeu n'est pas seulement financier, mais tient à l'absence de pilotage stratégique cohérent du système.

### Orientation

La refondation repose sur une clarification des rôles :

- le budget social finance les soins, les remboursements et les prestations ;
- le budget étatique porte la politique sanitaire au sens stratégique.

L'action étatique s'organise autour de six priorités :

- infrastructures de santé (CHU, plateaux techniques, capacités critiques) ;

- recherche et innovation biomédicale ;
- prévention structurée (dépistage, santé publique) ;
- numérisation du système de santé (interopérabilité, données, cybersécurité) ;
- sécurité sanitaire et résilience (crises, stocks, bioproduction) ;
- gouvernance et formation, avec une réduction des structures administratives.

L'objectif est de passer d'un système réactif à un système anticipateur, piloté par des priorités mesurables.

### **Rôle dans la refondation**

Le ministère de la Santé devient un ministère stratégique de souveraineté sanitaire, au cœur :

- de la protection des populations,
- de la compétitivité scientifique et industrielle,
- de la résilience nationale face aux crises.

Il structure l'articulation entre budget social (soins) et budget étatique (stratégie), et contribue à la soutenabilité globale en réduisant les risques systémiques et les coûts futurs.

### **Trajectoire budgétaire**

Le budget étatique de la santé évoluerait de 16,5 Md€ en 2025 à environ 25 Md€ en 2035, soit une hausse modérée de 0,55 % à environ 0,64 % du PIB (+0,09 point).

Cette progression s'accompagne d'une recomposition interne :

- hausse des moyens consacrés à la recherche, à la prévention, au numérique et à la résilience ;
- réduction relative des coûts de gouvernance et de structure.

### **Synthèse**

Le système de santé français repose sur une articulation complexe entre assurance maladie, politique sanitaire et organisation territoriale. Cette imbrication entraîne une gouvernance fragmentée et un pilotage insuffisant des enjeux de long terme. La refondation vise à distinguer clairement le financement des soins, relevant du budget social, et la politique sanitaire stratégique, relevant de l'État. L'action étatique se concentre sur les infrastructures, la recherche, la prévention, le numérique et la résilience. L'objectif est de passer d'un système réactif à un système anticipateur, capable de répondre aux crises et d'améliorer durablement la santé des populations. La hausse modérée du budget étatique est justifiée par la réduction des risques systémiques et par son effet d'optimisation du budget social. Cette politique constitue un pilier central de la refondation de l'État et de la soutenabilité des finances publiques.

### **L'enseignement**

L'enseignement scolaire constitue le fondement de la compétitivité économique et de la cohésion sociale. Malgré un effort budgétaire important, les performances des élèves français ont progressivement reculé dans les évaluations internationales.

## La situation actuelle

L'enseignement primaire et secondaire constitue l'un des investissements publics les plus déterminants pour la compétitivité économique, la cohésion sociale et la capacité d'innovation d'un pays. En France, la dépense publique d'éducation représente environ 2,1 % du PIB pour l'enseignement scolaire, soit 64,5 Md€ en 2025.

Malgré cet effort financier important, les résultats scolaires montrent une dégradation progressive sur plusieurs décennies dans les évaluations internationales. Les enquêtes PISA (OCDE) et PIRLS indiquent une baisse du niveau moyen des élèves et une augmentation des écarts entre les meilleurs et les plus faibles. Cette situation révèle plusieurs faiblesses structurelles :

- fragmentation pédagogique et programmes instables, souvent modifiés sans évaluation solide ;
- difficulté d'attractivité du métier d'enseignant, liée aux rémunérations et aux conditions d'exercice ;
- insuffisante autonomie des établissements dans l'organisation pédagogique ;
- faible pilotage par les résultats, les évaluations étant rarement reliées aux politiques éducatives ;
- inégalités territoriales et sociales persistantes dans la réussite scolaire.

Dans ce contexte, la réforme de l'éducation doit viser une amélioration mesurable des performances scolaires, plutôt qu'une augmentation indifférenciée de la dépense.

## Les axes d'action publique vecteurs de transformation

Quatre axes principaux :

1. Priorité aux apprentissages fondamentaux : renforcer les apprentissages fondamentaux (lecture, écriture, mathématiques, sciences) dès l'école primaire, où se construisent les bases de la réussite scolaire. Les moyens pédagogiques doivent être concentrés sur ces disciplines essentielles.
2. Attractivité et formation des enseignants : revaloriser progressivement les carrières enseignantes et renforcer la formation initiale et continue. L'objectif est d'attirer et de retenir des enseignants qualifiés, notamment dans les disciplines scientifiques.
3. Autonomie et responsabilité des établissements : Accroître l'autonomie pédagogique des établissements scolaires afin de mieux adapter l'organisation de l'enseignement aux réalités locales. Cette autonomie doit être associée à une évaluation régulière des résultats.
4. Numérique éducatif et innovation pédagogique : développer l'utilisation du numérique éducatif pour améliorer les méthodes d'apprentissage, individualiser les parcours et faciliter le suivi pédagogique des élèves.
5. Orientation et insertion professionnelle : renforcer l'orientation scolaire et les passerelles entre l'enseignement général, technologique et professionnel afin de mieux préparer les élèves aux études supérieures et aux métiers.

## Des indicateurs de performance

L'efficacité du système éducatif doit être évaluée à partir d'indicateurs simples et comparables à l'international :

Indicateur	Situation actuelle	Objectif 2035
------------	--------------------	---------------

Score PISA (OCDE)	~480	510
Score PIRLS (lecture primaire)	~510	540
Taux de maîtrise lecture en fin de primaire	à améliorer	progression significative
Taux d'abandon scolaire	réduction	
Attractivité métier enseignant (concours)	amélioration	
Écart social de réussite scolaire	réduction	

Ces indicateurs permettent d'orienter les politiques éducatives vers une amélioration mesurable des résultats.

### Trajectoire budgétaire

Année	2025	2035
Budget (Md€)	64,5	86,7
% PIB	2,14 %	2,14 %

La trajectoire correspond à une stabilisation de la dépense éducative en part du PIB, avec une augmentation nominale liée à la croissance économique et à l'évolution des effectifs.

La refondation proposée vise à améliorer les résultats éducatifs sans augmenter la part du budget consacrée à l'enseignement, en concentrant l'action publique sur les apprentissages fondamentaux, l'attractivité du métier d'enseignant et l'autonomie des établissements. L'objectif est de faire progresser les performances scolaires mesurées par les évaluations internationales, notamment PISA et PIRLS. La trajectoire budgétaire maintient la dépense éducative à environ **2,14 % du PIB**, tout en recherchant une meilleure efficacité pédagogique et une réduction des inégalités scolaires.

## L'université

### Un levier stratégique de compétitivité et de souveraineté

L'université constitue un levier central de compétitivité scientifique, technologique et économique. La question n'est pas seulement celle du niveau de dépense — environ 0,6 % du PIB — mais celle de son efficacité et de son organisation.

Malgré un effort financier significatif, le système universitaire français présente plusieurs limites : une gouvernance encore contrainte, une organisation complexe, des résultats hétérogènes en matière de réussite étudiante et d'insertion professionnelle, et une visibilité internationale inégale.

La refondation proposée vise à transformer l'université en un système plus autonome, plus lisible et plus directement connecté à l'économie et à la recherche.

### Structurer le système autour de trois fonctions

La refondation de l'enseignement supérieur repose sur une articulation claire entre trois niveaux d'action.

1. Définir la stratégie (État) : L'État fixe un nombre limité d'objectifs nationaux : réussite des étudiants, développement des compétences, contribution aux souverainetés technologiques et scientifiques. Il assure également la coordination avec les programmes européens (Horizon, ERC) et garantit un niveau minimal de péréquation entre territoires.
2. Investir et articuler avec l'économie (Régions) : Les régions deviennent les principaux acteurs de l'investissement et de l'ancrage territorial du système universitaire. Elles interviennent notamment sur :

- les infrastructures (campus, équipements lourds),
- les plateformes technologiques (IA, énergie, santé, agro),
- les liens avec les entreprises (stages, alternance, clusters),
- l'attractivité territoriale (logement étudiant, mobilités, qualité de vie).

Cette organisation permet d'inscrire l'université dans une logique de développement économique régional cohérente.

3. Produire et innover (universités autonomes) Les universités disposent d'une autonomie réelle dans la gestion de leurs ressources humaines, l'organisation de leurs formations et le pilotage de leurs projets. Elles sont responsables de leurs résultats, notamment en matière de réussite étudiante, d'insertion professionnelle et de production scientifique.

Des contrats pluriannuels entre l'État, les régions et les établissements structurent cette gouvernance, avec une part de financement liée aux résultats.

### **Piloter par des résultats simples et comparables**

La performance du système universitaire peut être suivie à partir de quelques indicateurs lisibles :

- taux de réussite en licence en trois ans,
- insertion professionnelle à 12–18 mois,
- attractivité internationale (étudiants et chercheurs),
- production scientifique et capacité de valorisation.

Ces indicateurs permettent de rapprocher le pilotage de l'enseignement supérieur d'une logique comparable aux évaluations internationales de type PISA/PIRLS, appliquée au supérieur.

### **Améliorer l'efficacité sans augmenter la dépense**

La trajectoire retenue repose sur une stabilité de la dépense en part de PIB, accompagnée d'une transformation de son allocation :

- réduction du décrochage en début de cursus,
- diminution des durées d'études subies,
- simplification des structures administratives,
- orientation accrue des moyens vers l'enseignement, la réussite et la recherche utile.

L'objectif n'est pas de réduire la dépense, mais d'en améliorer le rendement.

### **Un système au service de la croissance et de l'innovation**

L'enseignement supérieur n'est pas un poste d'ajustement budgétaire à court terme. Il constitue un investissement structurant pour la croissance de long terme.

La refondation vise à renforcer :

- l'attractivité des carrières académiques,
- la visibilité internationale des établissements,
- la capacité d'innovation et de transfert technologique,
- l'intégration avec les écosystèmes économiques régionaux.

Dans cette perspective, l'université devient un moteur de compétitivité, capable d'alimenter durablement l'économie et la recherche européennes.

## La culture et les médias

### Un levier de cohésion et d'influence à clarifier

La culture et les médias constituent un levier essentiel de cohésion nationale, d'attractivité territoriale et d'influence internationale. En France, l'action publique dans ce domaine représente environ 8,5 Md€ en 2025, soit près de 0,3 % du PIB.

Ce modèle repose sur une tradition d'intervention publique forte, qui a permis de préserver un patrimoine exceptionnel et de soutenir une création dynamique. Toutefois, il souffre aujourd'hui d'un manque de lisibilité et d'une dispersion des objectifs entre patrimoine, création, médias et industries culturelles.

La refondation vise à clarifier cette politique en la structurant autour de fonctions cohérentes et évaluables.

### Structurer la politique culturelle autour de trois fonctions

1. Préserver et valoriser le patrimoine. Le patrimoine constitue un actif culturel, touristique et économique majeur. L'action publique doit en assurer la conservation tout en renforçant sa valorisation, notamment par l'innovation numérique et le développement de partenariats avec les acteurs privés.
2. Soutenir la création et les industries culturelles. La politique culturelle doit favoriser l'émergence de nouveaux talents et renforcer les industries culturelles françaises (cinéma, audiovisuel, édition, musique, jeux vidéo). L'objectif est de consolider la place de la France dans les industries culturelles mondiales, dans un environnement fortement concurrentiel.
3. Organiser l'accès et l'écosystème culturel. L'État et les collectivités assurent la diffusion de la culture sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les zones moins dotées. Ils accompagnent également la transformation des médias à l'ère numérique, en garantissant le pluralisme, l'indépendance et l'adaptation des modèles économiques.

### Simplifier la gouvernance et adapter le système

La refondation implique une rationalisation de l'organisation actuelle, marquée par la superposition d'acteurs et de dispositifs. Une meilleure coordination entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs culturels permettrait :

- de réduire les doublons administratifs,
- d'améliorer l'efficacité des financements,
- de renforcer la lisibilité des politiques publiques.

L'adaptation au numérique constitue un enjeu transversal, tant pour la diffusion culturelle que pour l'évolution des médias.

### Piloter par des indicateurs d'impact

L'efficacité de la politique culturelle peut être évaluée à partir d'indicateurs simples :

- fréquentation des sites patrimoniaux,
- part des œuvres françaises dans les industries culturelles,
- pluralisme et audience des médias,
- accès territorial aux équipements culturels,
- contribution des industries culturelles au PIB.

Ces indicateurs permettent d'apprécier à la fois l'impact culturel, social et économique de l'action publique.

### **Une trajectoire budgétaire stabilisée et maîtrisée**

La trajectoire retenue repose sur une stabilisation nominale des dépenses, avec une légère diminution en part du PIB : 8,5 Md€ en 2025 (0,30 % du PIB), environ 8,1 Md€ en 2035 (0,22 % du PIB).

Cette évolution traduit une amélioration de l'efficacité de la dépense publique, sans remise en cause des missions essentielles.

### **Une politique culturelle recentrée sur ses finalités**

La refondation vise à préserver les missions fondamentales — patrimoine, création, pluralisme — tout en adaptant l'action publique aux transformations numériques et aux nouveaux usages culturels.

Dans cette perspective, la politique culturelle ne se limite pas à un soutien symbolique ou sectoriel : elle constitue un levier stratégique d'influence, de cohésion et de développement économique.

## **La sécurité**

Ministère de la sécurité intérieure : ordre public – protection des personnes – lutte contre la criminalité – stabilité sociale

### **Situation actuelle**

La sécurité est un poste à fort rendement économique et social : budget  $\approx$  24 Md€ en 2025, trajectoire haussière (loi de programmation et d'orientation du ministère de l'Intérieur [LOPMI]), stabilisation autour de  $\sim$ 0,8 % du PIB à horizon long.

Les évolutions récentes sont contrastées : baisse de certains vols, hausse des violences, forte pression sur les trafics et la cybercriminalité. Le problème central n'est pas uniquement le niveau des moyens, mais la productivité opérationnelle du système de sécurité.

### **Principe fondateur**

Plus de sécurité par euro, pas plus d'euros pour la sécurité. La sécurité ne se renforce pas par accumulation de moyens, mais par optimisation de la chaîne opérationnelle.

### **Organisation cible**

La chaîne complète : présence  $\rightarrow$  enquête  $\rightarrow$  justice. La sécurité devient une chaîne de production de résultat :

1. Présence terrain (dissuasion / intervention)
2. Enquête (identification / démantèlement)
3. Traitement judiciaire (sanction / exécution)

Point décisif : sans justice, la sécurité a un rendement décroissant.

### **Axes stratégiques**

- Axe 1 — Présence utile : maximisation du temps opérationnel, réduction des tâches indues, réserves opérationnelles. Indicateur clé : % du temps réellement passé sur le terrain

- Axe 2 — Police judiciaire et trafics : montée en puissance de l'enquête, renseignement criminel, saisies patrimoniales, démantèlement des réseaux. Une bascule majeure si : moins d'interpellations symboliques, plus de neutralisation durable.
- Axe 3 — Numérique / data / cyber : chaîne numérique police-justice, traitement automatisé, IA procédurale encadrée, lutte cyber. Effet attendu : multiplication de la productivité humaine
- Axe 4 — Immobilier et conditions de travail : commissariats fonctionnels, équipements adaptés, fidélisation des agents. Levier structurant.
- Axe 5 — Équipements opérationnels : standardisation, mobilité, protection, capacités anti-drone encadrées.
- Axe 6 — Réduction du support administratif : simplification, mutualisation, automatisation. Financement interne de la réforme.

### **Trajectoire budgétaire**

Hypothèse : croissance modérée jusqu'en 2027, stabilisation ensuite, budget  $\approx$  29–30 Md€ en 2035, part du PIB légèrement décroissante ( $\sim$ 0,76 %). Pas de désengagement, pas de fuite en avant, amélioration de productivité.

### **Réallocation stratégique**

Situation actuelle : suradministration, sous-investissement numérique, Police judiciaire (PJ) insuffisamment dotée.

Cible : PJ / trafics, numérique, capacités d'enquête, support administratif. Transformation qualitative, pas quantitative.

### **Indicateurs de performance**

Au standard des meilleures administrations : délai d'intervention, temps opérationnel réel, taux d'élucidation, démantèlements, saisies, récidive (lien justice), satisfaction usagers. Logique industrielle, pas bureaucratique.

### **Impact macroéconomique**

La sécurité est un investissement productif de stabilité. Avec pour effets : baisse des coûts sociaux indirects, protection de l'investissement, attractivité économique, réduction de la conflictualité.

### **Synthèse**

La Sécurité n'est pas un « poste de dépense » mais un poste de rendement : elle conditionne l'ordre public, l'attractivité et le coût social global.

La refondation proposée maintient un effort proche de 0,8% du PIB, mais le rend plus productif en réallouant la dépense : moins de support, plus de PJ, plus de cyber, meilleures conditions de travail. Le cœur de la transformation est la chaîne opérationnelle complète : présence terrain utile, enquête robuste contre les trafics, numérique de bout en bout, et équipements standardisés. La baisse du support (administratif) finance la montée en compétence des métiers d'enquête et du traitement cyber. Enfin, la performance Sécurité dépend directement de la Justice : l'objectif est un couple Sécurité-Justice qui transforme l'euro dépensé en résultat (condamnation, exécution, baisse récidive) plutôt qu'en simple activité (interpellations).

# Les transports

Transports : infrastructures, mobilités, logistique.

## Situation actuelle

Les infrastructures de transport constituent un facteur central de compétitivité économique, de cohésion territoriale et de transition énergétique. En France, les dépenses étatiques s'élèvent à environ 16 Md€ en 2025 ( $\approx 0,53$  % du PIB). Le système repose sur un réseau ferroviaire dense, des infrastructures routières étendues et des plateformes logistiques stratégiques, mais les politiques restent fragmentées entre niveaux territoriaux et opérateurs.

## Problème structurel

Le système souffre de plusieurs déséquilibres :

- vieillissement du réseau ferroviaire et des ouvrages d'art ;
- sous-développement du fret ferroviaire et fluvial ;
- fragmentation des décisions entre État, régions et opérateurs ;
- retard dans la numérisation des infrastructures ;
- dispersion des moyens et poids excessif des coûts d'ingénierie.

L'enjeu n'est pas seulement budgétaire, mais réside dans l'allocation inefficace des ressources et l'absence de priorisation stratégique

## Orientation

La refondation repose sur une réorientation des investissements vers les infrastructures les plus structurantes, selon cinq priorités :

- régénération et augmentation de capacité du réseau ferroviaire ;
- sécurisation et modernisation des infrastructures routières ;
- développement du fret et des plateformes logistiques multimodales ;
- amélioration de l'intermodalité et des mobilités du quotidien ;
- numérisation des réseaux (signalisation, gestion du trafic, données).

L'objectif n'est pas de multiplier les projets, mais de fiabiliser, moderniser et optimiser le système existant, en concentrant les moyens sur les points de congestion et les leviers de transformation économique.

## Rôle dans la refondation

Le ministère des Transports devient un ministère d'infrastructures stratégiques, au cœur :

- de la compétitivité économique,
- de la transition énergétique,
- de l'aménagement du territoire.

Il articule l'action de l'État stratège avec les régions, qui deviennent les principaux opérateurs des mobilités. Il constitue un levier majeur de cohérence entre politique industrielle, énergétique et territoriale.

## Trajectoire budgétaire

La trajectoire selon un scénario de rationalisation (anti-défaut) : stabilisation autour de 16 Md€, avec réduction à  $\approx 0,40$  % du PIB. Cette trajectoire repose sur une priorisation stricte

des investissements, une réduction des coûts d'ingénierie et une mobilisation accrue des financements européens et privés

## Synthèse

Les transports constituent un levier central de compétitivité, de cohésion territoriale et de transition énergétique. Le système français dispose d'infrastructures solides mais souffre d'un vieillissement partiel, d'un déficit de fret ferroviaire et d'une fragmentation des politiques publiques. La refondation vise à réorienter les investissements vers les infrastructures les plus structurantes : ferroviaire, logistique, intermodalité et numérisation. L'objectif n'est pas d'augmenter le nombre de projets, mais d'améliorer la performance du système existant en ciblant les points de blocage. L'État conserve un rôle stratégique tandis que les régions deviennent les principaux opérateurs. La rationalisation de l'ingénierie publique permet de concentrer les ressources sur les investissements utiles. Selon les scénarios, les dépenses peuvent être stabilisées ou renforcées, avec un impact direct sur la compétitivité et la transition énergétique. Cette politique constitue un pilier essentiel de la refondation territoriale et économique.

## L'industrie

Ministère de l'industrie et des filières stratégiques : réindustrialisation, souveraineté, croissance potentielle.

### Situation actuelle

La France a connu une désindustrialisation progressive :

- recul de la part de l'industrie dans le PIB,
- perte de chaînes de valeur,
- dépendance accrue aux importations.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- coût du travail et fiscalité (impôts de production),
- interventionnisme public mal calibré,
- subventions inefficaces,
- dilution des responsabilités entre État et acteurs économiques.

L'industrie n'est plus structurée : elle est fragmentée et affaiblie.

### Principe fondateur

Structurer des filières, pas subventionner des entreprises. La politique industrielle ne vise pas à soutenir indistinctement : elle organise des plateformes industrielles complètes, capables d'exporter. Chaque filière doit :

- couvrir une chaîne de valeur complète,
- être compatible avec l'échelle européenne,
- créer des emplois qualifiés,
- améliorer la balance commerciale.

## Les 6 filières stratégiques

Filière	Rôle
---------	------

Énergie & équipements net-zero	base de toute industrie
Matériaux (acier, chimie)	socle productif
Batteries & mobilité	souveraineté transport
Semi-conducteurs & électronique	souveraineté technologique
Agro-industrie	sécurité alimentaire
Défense / spatial / maritime	autonomie stratégique

## Organisation cible

État stratège – filières structurées – privé producteur :

- Rôle de l'État : investisseur stratégique, coordinateur de filières, garant de cohérence avec l'UE.
- Rôle des entreprises : production, innovation, export.

Fin de la « cogestion » et clarification des responsabilités.

## Enjeux structurants (2025–2035)

1. Réindustrialisation
2. Souveraineté européenne
3. Transition énergétique
4. Compétitivité globale

L'industrie redevient le levier principal de croissance.

## Axes de transformation

- Axe 1 — Énergie & net-zero : équipements énergétiques, électrification, infrastructures industrielles.
- Axe 2 — Matériaux : acier bas carbone, chimie décarbonée, recyclage.
- Axe 3 — Batteries & mobilité : chaîne complète (matières → recyclage), logiciels et motorisation.
- Axe 4 — Semi-conducteurs : production ciblée, électronique embarquée.
- Axe 5 — Agro-industrie : transformation, robotique, montée en gamme.
- Axe 6 — Défense / spatial / maritime : technologies souveraines, industrie duale, leadership européen.

## Trajectoire budgétaire

2025 : 18 Md€ (0,60 % PIB), 2035 : 16,2 Md€ (0,40 % PIB) soit -0,20 point de PIB

## Impact macro-économique

Canaux identifiés : augmentation de l'export, de l'emploi qualifié, de la productivité, des recettes fiscales et baisse du ratio dette/PIB. Ordre de grandeur : +0,4 à +0,6 point de croissance potentielle.

La réindustrialisation n'est pas un supplément d'âme. Elle est la condition de la solvabilité.

La politique industrielle s'inscrit prioritairement à l'échelle européenne, afin d'atteindre la taille critique face aux États-Unis et à la Chine.

## **Synthèse**

La politique industrielle constitue un élément central de la souveraineté économique dans un contexte de concurrence technologique mondiale. Le ministère de l'Industrie a pour mission de structurer les chaînes de valeur stratégiques, notamment dans les domaines de l'énergie bas carbone, des semi-conducteurs, des batteries et des matériaux industriels. La trajectoire proposée prévoit une montée en puissance progressive des investissements publics afin d'accompagner la transition énergétique et la réindustrialisation. Dans un scénario budgétaire contraint, ces investissements peuvent être stabilisés et davantage articulés avec les programmes européens et les investissements privés. L'objectif est de renforcer la base industrielle nationale et européenne tout en garantissant la soutenabilité budgétaire.

## **L'énergie**

Ministère de l'énergie et de la souveraineté énergétique : souveraineté, compétitivité, stabilité des prix

### **Situation actuelle**

Le système énergétique français est aujourd'hui caractérisé par :

- une opacité des coûts et des flux financiers (ARENH, TURPE, CRE),
- une absence de comptabilité consolidée par filière,
- des subventions diffuses peu lisibles,
- une instabilité stratégique entre nucléaire et renouvelables.

Ces dysfonctionnements ont plusieurs conséquences :

- perte de visibilité pour les investisseurs,
- affaiblissement d'EDF,
- hausse des coûts,
- incohérences industrielles.

Le système n'est pas piloté : il est subi.

### **Principe fondateur**

L'énergie comme pilier de souveraineté économique. La politique énergétique poursuit trois objectifs :

1. sécurité d'approvisionnement
2. compétitivité industrielle
3. neutralité carbone

L'énergie est le premier facteur de compétitivité économique et industrielle

### **Organisation cible**

Un État stratège, une transparence totale, un marché lisible. Réforme clé : transparence intégrale, mise en place d'une comptabilité publique par filière : coûts complets, subventions directes et indirectes, fiscalité, coûts réseau et raccordement.

### **Enjeux structurants (2025–2035)**

1. Souveraineté énergétique : réduction dépendance fossiles et importations, maîtrise des filières industrielles.

2. Compétitivité industrielle : prix stable et bas de l'électricité, électrification de l'industrie.
3. Stabilité du système : sécurité du réseau, maîtrise de l'intermittence.

### **Axes de transformation**

- Axe 1 — Socle nucléaire prioritaire : renouvellement du parc (EPR2), relance RNR (type Astrid), développement SMR, priorité d'injection réseau. Objectif :  $\geq 60$  % de production stable.
- Axe 2 — Réseau & résilience : stabilité fréquence/phase, interconnexions européennes, cybersécurité, capacité export.
- Axe 3 — Renouvelables intégrées (non idéologiques) : développement conditionné à l'équilibre du réseau, imputation des coûts de raccordement aux filières, intégration urbaine et territoriale. Fin des logiques de surcapacité non pilotée. (Les énergies renouvelables ont toute leur place dans le mix énergétique, à condition d'être intégrées dans un système pilotable et économiquement soutenable.)
- Axe 4 — Décarbonation industrielle : électrification (sidérurgie, ciment), hydrogène ciblé, co-investissement public/privé.
- Axe 5 — Stockage & flexibilité : batteries industrielles, STEP, hydrogène de stockage, R&D nouvelles technologies.
- Axe 6 — Biomasse recentrée : priorité à l'alimentation, limitation méthanisation spéculative, développement pyrolyse / biochar.
- Axe 7 — Captation carbone : DAC/DOC, solutions biologiques, pilotage scientifique.

### **Trajectoire budgétaire**

2025 : 22 Md€, 2035 : 16,2 Md€ (0,40 % PIB) soit -0,33 point de PIB

Augmenter l'efficacité tout en baissant la dépense par des réallocations stratégiques : ↓ subventions diffuses, ↓ pilotage administratif, ↑ ciblage industriel, ↑ levier privé

### **Indicateurs de performance**

- part nucléaire stabilisée  $\geq 60$  %
- prix électricité industrie compétitif
- balance commerciale énergétique positive
- intermittence maîtrisée
- dépendance import réduite
- risque de black-out quasi nul

### **Cohérence macro-économique**

La réforme permet :

- baisse des dépenses publiques,
- réduction des subventions structurelles,
- amélioration de la balance commerciale,
- baisse du coût de l'énergie,
- stabilisation de l'inflation.

L'énergie devient un levier anti-défaut. L'énergie n'est ni un dogme ni un champ de bataille idéologique. Elle est un levier de souveraineté, de compétitivité et de stabilité budgétaire : énergie → prix → industrie → balance commerciale → dette

## **Synthèse**

L'énergie constitue un secteur stratégique pour l'économie nationale et pour la souveraineté industrielle. La France dispose d'atouts importants, notamment dans le domaine du nucléaire et des infrastructures énergétiques, mais doit également relever les défis de la transition énergétique et de la sécurité d'approvisionnement.

La stratégie proposée vise à garantir une énergie abondante, décarbonée et compétitive. Elle repose sur le maintien d'un socle nucléaire solide, le développement des énergies renouvelables, la modernisation des réseaux et le renforcement de l'indépendance énergétique européenne. L'objectif est de sécuriser l'approvisionnement tout en soutenant la transformation industrielle.

## **Le numérique**

Ministère du numérique et de la souveraineté digitale : infrastructure – productivité – souveraineté. Avec l'industrie et l'agriculture, le numérique est le principal levier de productivité... donc de solvabilité.

### **Situation actuelle**

Le numérique constitue désormais une infrastructure fondamentale de l'économie et de l'État : réseaux, données, cloud, intelligence artificielle, cybersécurité. Il structure : la production, les services publics, la compétitivité, la sécurité nationale.

Cependant, en France : les politiques sont fragmentées, le déploiement est lent, la dépendance aux infrastructures étrangères est élevée, les systèmes publics sont obsolètes. Conséquence majeure : perte de productivité estimée à -0,3 à -0,5 point de PIB par an.

### **Principe fondateur**

Le numérique est un multiplicateur de toutes les politiques publiques. Il n'est pas un secteur autonome : il conditionne la performance de l'État, de l'industrie, de la santé, de l'éducation et de la sécurité. Sans numérique : pas de modernisation administrative, pas d'industrie compétitive, pas de maîtrise budgétaire.

### **Périmètre stratégique**

Le ministère du numérique regroupe :

- Infrastructures : fibre, 5G/6G, data centers, interconnexions européennes.
- Systèmes publics : administration numérique, identité numérique, dossier citoyen unifié.
- Données & IA : IA publique, IA industrielle, plateformes de données.
- Cybersécurité : protection des infrastructures critiques.
- Recherche & compétences : formation, écosystème scientifique.

### **Organisation cible**

- État architecte – opérateurs – écosystème
- État : normes, cloud souverain, cybersécurité, architecture des systèmes publics.

- Régions : hubs numériques, accompagnement PME, déclinaisons sectorielles.
- Acteurs privés : innovation, exploitation, services.

### Axes stratégiques

- Axe 1 — Infrastructures numériques : connectivité complète et performante.
- Axe 2 — Cloud souverain, point absolument central : sans cloud → dépendance structurelle aux acteurs américains. Objectif : 40–50 % de cloud souverain public/para-public en 2035.
- Axe 3 — Transformation numérique de l'État : fin du papier, identité unique, services proactifs. Gains massifs de productivité publique.
- Axe 4 — IA publique et industrielle : justice, santé, fraude, urbanisme, maintenance.
- Axe 5 — Cybersécurité : montée en puissance critique, protection des infrastructures sensibles.
- Axe 6 — Compétences : formation massive, requalification, recherche.

### Impact macro-économique

Canal	Effet
Productivité	+0,3 à +0,5 pt
Dépenses publiques	-1 à -1,5 % PIB
Recettes	+
Attractivité	+
Innovation	+

Cohérence systémique : le numérique agit sur : l'industrie (automatisation), la santé (efficacité), l'administration (coût), la sécurité (cyber), l'énergie (pilotage réseau).

La souveraineté numérique est aujourd'hui le premier facteur de souveraineté économique. Sans maîtrise des données, des infrastructures et des algorithmes, aucune politique publique n'est durable. Le numérique n'est pas un secteur d'investissement parmi d'autres : il est la condition d'efficacité de l'ensemble des dépenses publiques. Cela justifie : d'investir même en période de contrainte, de ne pas le réduire.

L'énergie fournit la puissance, l'industrie la transforme et le numérique l'optimise.

### Synthèse

Le numérique constitue désormais l'une des infrastructures fondamentales de l'économie et de l'action publique. Le ministère du numérique coordonne les politiques publiques relatives aux réseaux, aux données, au cloud, à l'intelligence artificielle et à la cybersécurité. Son budget s'élève à environ 9,6 Md€ en 2025, soit 0,32 % du PIB. Une montée en puissance progressive des investissements numériques permettrait de renforcer la souveraineté technologique et d'accélérer la transformation numérique de l'État. Dans un scénario budgétaire contraint, ces investissements peuvent être stabilisés et davantage articulés avec les programmes européens et les investissements privés. L'objectif est de faire du numérique une infrastructure stratégique au service de la compétitivité économique et de la modernisation de l'État.

### L'agriculture

Souveraineté alimentaire, compétitivité, résilience.

## **Situation actuelle**

L'agriculture constitue un pilier de souveraineté, au même titre que l'énergie, avec une forte sensibilité politique.

Le financement public repose sur plusieurs niveaux qu'il convient de distinguer :

- budget national (~6,6 Md€ en 2025),
- financements européens (PAC ~9 Md€/an),
- dispositifs élargis portant l'effort total à environ 25 Md€

L'État finance donc partiellement, mais oriente largement via les dispositifs européens.

La France conserve un excédent agroalimentaire (~5 Md€), mais celui-ci se fragilise et peut devenir ponctuellement déficitaire. La souveraineté alimentaire n'est donc pas acquise.

Le secteur est confronté à trois contraintes majeures :

- climatique (eau, aléas, sols),
- technique (réduction des intrants, Écophyto),
- économique (compétitivité, transformation, logistique).

Le renouvellement des exploitants constitue un facteur critique pour le maintien du potentiel de production.

## **Enjeux structurants (2025–2035)**

Six priorités structurent la trajectoire du secteur :

1. Résilience climatique (eau, sols, assurance récolte)
2. Compétitivité (mécanisation, robotique, énergie)
3. Souveraineté des intrants (engrais, protéines, semences)
4. Renouvellement des actifs (installation, transmission, formation)
5. Qualité et biodiversité (trajectoires réalistes)
6. Export et valeur ajoutée (montée en gamme, transformation)

L'enjeu central est de concilier souveraineté alimentaire et compétitivité économique.

## **Organisation cible**

État stratège – Régions exécutantes – secteur privé porteur du risque

État

- pilotage stratégique (PAC, normes, arbitrages UE),
- assurance/réassurance climatique,
- diplomatie agricole et commerciale,
- cadre sanitaire et réglementaire.

Régions

- investissements structurants (eau, équipements),
- formation agricole,
- transformation et logistique,
- structuration de filières et clusters.

Secteur privé

- production,
- investissements productifs,

- transformation industrielle,
- export.

L'État oriente et sécurise, les Régions investissent, le privé produit.

### **Trajectoire budgétaire**

Le budget reste modéré en part de PIB :

- 2025 : ~0,22 % du PIB
- 2035 : ~0,24 % du PIB

La hausse est limitée mais qualitativement orientée.

Réallocation stratégique :

- ↑ Résilience climatique
- ↑ Investissement productif
- ↑ Transformation/logistique
- ↓ Pilotage administratif

Le budget ne croît pas fortement, il se déplace vers les fonctions productives.

### **Axes de transformation**

1. Résilience climat & eau (assurance, sols, stockage)
2. Transition intrants (biocontrôle, alternatives, conseil)
3. Investissements productifs & robotique
4. Installation & compétences
5. Transformation & logistique
6. Pilotage modernisé (moins administratif, plus ciblé)

### **Indicateurs de performance**

- Solde commercial agroalimentaire
- Part des exportations à forte valeur ajoutée
- Couverture assurantielle des exploitations
- Réduction de la volatilité des rendements
- Taux d'équipement en agriculture de précision
- Renouvellement des exploitants

Passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

### **Orientation générale**

La politique agricole doit viser :

- la sécurité alimentaire,
- le maintien d'un excédent exportateur,
- la résilience face aux chocs climatiques et économiques.

La souveraineté agricole ne repose pas uniquement sur la production, mais sur un triptyque :  
production – transformation – export

La souveraineté alimentaire ne se décrète pas : elle se construit par l'investissement, la transformation et la compétitivité.

L'agriculture française constitue un pilier stratégique pour la sécurité alimentaire, l'aménagement du territoire et l'équilibre des échanges extérieurs. Elle fait cependant face à des transformations profondes liées à la transition écologique, à la concurrence internationale et aux évolutions de la politique agricole européenne.

La stratégie proposée vise à renforcer la compétitivité et la durabilité de l'agriculture française. Elle repose sur l'innovation agronomique, le développement de filières à haute valeur ajoutée, la modernisation des exploitations et une meilleure articulation avec la politique agricole européenne. L'objectif est de préserver la souveraineté alimentaire tout en adaptant le secteur aux nouvelles contraintes environnementales.

## **La ville**

La ville : urbanisme et transformation territoriale

### **Situation actuelle**

La politique de la ville regroupe aujourd'hui des interventions d'urbanisme, de rénovation, d'infrastructures et de cohésion sociale. Elle mobilise l'État, les collectivités et de nombreux opérateurs publics. Cette organisation produit une dispersion des responsabilités, des superpositions administratives et des coûts de coordination élevés.

### **Problème structurel**

La politique de la ville mélange deux logiques distinctes :

- une logique d'investissement urbain (infrastructures, logement, mobilité)
- une logique de cohésion sociale territoriale (quartiers, insertion, prévention)

Cette confusion rend l'évaluation difficile, dilue les responsabilités et réduit l'efficacité des politiques publiques.

### **Orientation**

La refondation repose sur une séparation claire entre :

- l'investissement urbain, relevant du développement économique et du ministère du territoire ;
- l'action sociale territoriale, relevant du budget social (solidarité).

Le ministère de la Ville devient un ministère de transformation territoriale, chargé de :

- simplifier les procédures d'urbanisme,
- accélérer la production de logements et d'infrastructures,
- évaluer la performance des politiques urbaines.

Il agit comme catalyseur des transformations plutôt que comme gestionnaire de dispositifs permanents.

### **Rôle dans la refondation**

Le ministère de la Ville constitue un ministère de transition au cœur de trois réformes :

- la réforme territoriale (régions fortes),
- la réforme du logement,
- la réforme administrative.

Il est appelé à se renforcer au début de la transformation, puis à se réduire à mesure que les compétences sont transférées aux régions.

### **Trajectoire budgétaire**

Dans un scénario de transformation territoriale, les dépenses étatiques pourraient diminuer progressivement de 0,60 % du PIB à environ 0,15 % du PIB à horizon 2035.

### **Synthèse**

La politique de la ville regroupe aujourd'hui des interventions d'urbanisme, d'infrastructures et de cohésion sociale, réparties entre plusieurs niveaux d'administration. Cette organisation entraîne une dispersion des responsabilités et une faible efficacité budgétaire. La refondation vise à distinguer clairement l'investissement urbain, relevant du développement économique, et l'action sociale territoriale, relevant de la solidarité. Le ministère de la Ville devient un ministère de transformation territoriale chargé de simplifier les procédures, d'accélérer les projets et d'évaluer les politiques urbaines. L'État conserve un rôle stratégique tandis que les régions et les collectivités deviennent les principaux opérateurs. Cette transformation permet de réduire les coûts administratifs, d'améliorer l'efficacité des investissements et de renforcer la responsabilité des territoires. Le ministère agit comme un outil de transition, appelé à se réduire une fois la réforme territoriale achevée.

## **Le logement**

Ministère du logement : produire – aménager – fluidifier – stabiliser.

Le ministère du logement et le ministère de la ville constituent deux volets d'une même politique d'aménagement. Le premier agit sur la production et la régulation de l'offre de logement, le second sur l'organisation des espaces urbains et des territoires. Leur coordination est donc intrinsèque et permanente, afin d'assurer la cohérence entre construction, mobilité, services et développement économique local.

Dans les zones les plus tendues, cette articulation peut aller jusqu'à des dispositifs de pilotage commun.

### **Situation actuelle**

Le système du logement est aujourd'hui structurellement inefficace :

- pénurie en zones tendues,
- prix déconnectés des revenus,
- délais de construction très longs,
- inflation entretenue par les aides à la demande,
- logement social saturé malgré un effort budgétaire élevé.

Diagnostic central : un déséquilibre structurel entre offre contrainte et demande subventionnée.

### **Principe fondateur**

Produire pour stabiliser : le logement est d'abord une politique de production. Sans offre suffisante, toute politique sociale devient inflationniste et inefficace.

## **Positionnement du ministère**

Le logement partie étatique est une politique économique, une politique d'aménagement, une politique de production. Le logement partie social, c'est la protection, la solidarité, le parcours résidentiel. Principe : bien séparer les deux pour mieux les articuler.

## **Organisation cible**

La chaîne de production du logement :

- Foncier → libération / recyclage
- Autorisation → simplification / accélération
- Construction → production privée
- Occupation → mobilité / fluidité

Le rôle de l'État est de rendre le système productif, pas se substituer au marché.

## **Axes stratégiques**

- Axe 1 — Libération du foncier : inventaire du foncier public, cession encadrée, reconversion des friches.
- Axe 2 — Simplification des permis et normes : délais plafonnés, hiérarchisation des normes, guichet unique numérique. Objectif : diviser les délais par deux.
- Axe 3 — Production orientée vers les actifs : logement intermédiaire, zones d'emploi, conversion bureaux → logements, bail réel solidaire étendu. Effet : fluidité du marché du travail.
- Axe 4 — Rénovation énergétique structurante : rénovation lourde ciblée, réduction des charges, cohérence avec politique énergétique.
- Axe 5 — Pilotage territorial rationalisé : État : normes et arbitrage, Région : programmation, Intercommunalité : permis, Privé : production. Point clé : sortie du blocage communal.

## **Trajectoire budgétaire (étatique)**

≈ 15 Md€ en 2025, ≈ 20 Md€ en 2035, ≈ 0,5 % du PIB stable

Lecture stratégique : pas d'explosion budgétaire, effet levier privé x4 à x6, politique d'investissement, pas de subvention.

## **Articulation avec le social (clé du modèle)**

Le logement n'est pas un simple poste social : c'est une infrastructure économique. Produire plus et plus vite permet de stabiliser les prix, de réduire les dépenses sociales et de restaurer la mobilité et la cohésion territoriale.

Sans politique étatique de l'offre, le budget social du logement explose.

## **Synthèse**

La politique du logement représente environ 1 % du PIB en France. Le système actuel repose principalement sur des aides à la demande, notamment les APL. Ce modèle contribue parfois à l'inflation des loyers sans résoudre les déséquilibres du marché immobilier.

La refondation proposée vise à rééquilibrer les dépenses publiques en faveur de l'offre de logements. Les aides à la demande diminuent progressivement tandis que les investissements dans le logement social et la rénovation augmentent. Cette réorientation permet de maintenir le budget global à 1 % du PIB tout en améliorant l'efficacité de la politique du logement. À

horizon 2035, les dépenses seraient réparties de manière équilibrée entre soutien aux ménages et développement de l'offre.

## L'environnement

Ministère de l'Environnement, du Climat et du Vivant : résilience systémique, écologie productive, prévention des coûts futurs

### Situation actuelle

L'environnement est aujourd'hui fragmenté entre plusieurs politiques publiques (transition écologique, agriculture, transports, industrie, collectivités, agences), ce qui conduit à :

- absence de pilotage consolidé,
- doublons administratifs,
- normes non financées,
- perception d'une écologie punitive.

Dans le même temps, les dynamiques physiques s'aggravent :

- climat : trajectoire insuffisante vers -55 % CO<sub>2</sub>,
- biodiversité : déclin des espèces et fragmentation des milieux,
- eau : stress hydrique et conflits d'usages.

Il ne s'agit plus d'un sujet sectoriel, mais d'un risque systémique affectant l'ensemble de l'économie.

### Principe fondateur

Passer d'une écologie normative à une écologie productive. L'écologie doit être conçue comme :

- une politique d'investissement,
- une politique de résilience,
- une politique de prévention des coûts futurs.

Ce n'est pas une contrainte, mais une condition de soutenabilité économique.

### Organisation cible

Un ministère structurant et un pilotage clarifié

Trois directions structurantes :

1. Climat & adaptation
2. Eau & sols
3. Biodiversité & paysages

Répartition des rôles

Niveau	Rôle	Fonction
État	État stratège	stratégie, normes, arbitrages
Régions		planification
Territoires	Territoires opérateurs	gestion opérationnelle
Privé	Privé exécutant	mise en œuvre

## Enjeux structurants (2025–2035)

Trois piliers :

- Climat : adaptation aux chocs (canicules, sécheresses, submersions), décarbonation des secteurs lourds, stockage énergétique.
- Eau : gestion par bassin versant, sobriété et recyclage, protection des captages.
- Biodiversité : continuités écologiques, restauration ciblée, artificialisation maîtrisée.

L'objectif n'est pas « protéger la nature », mais stabiliser les conditions de production de l'économie

## Trajectoire budgétaire

- 2025 : ~18 Md€ (~0,60 % du PIB)
- 2035 : ~28 Md€ (~0,71 % du PIB)
- +0,12 point de PIB

Augmentation maîtrisée et ciblée. Ventilation cible (2030) :

- Climat & adaptation : 30 %
- Eau : 25 %
- Biodiversité : 20 %
- Territoires : 15 %
- Recherche & pilotage : 10 %

Priorité claire : adaptation et eau avant tout

## Axes de transformation

1. Adaptation climatique (infrastructures, prévention des dommages)
2. Gestion intégrée de l'eau (sobriété, stockage, recyclage)
3. Restauration écologique ciblée (zones humides, corridors)
4. Territoires verts (renaturation, ZAN intelligent)
5. Mesure et pilotage (indicateurs, science, suivi)
6. Simplification administrative (réduction des doublons)

## Indicateurs de performance

- Climat : émissions territoriales, coût des dommages climatiques, couverture des plans d'adaptation
- Eau : qualité des masses d'eau, pollutions diffuses, taux de réutilisation
- Biodiversité : indices espèces, surfaces restaurées, artificialisation nette

La Bretagne sera un laboratoire avec un territoire idéal pour expérimenter : gestion des bassins versants, littoral et adaptation, agroécologie, énergies marines.

## Cohérence budgétaire

L'investissement environnemental permet de réduire : coûts climatiques futurs, pertes agricoles, crises de l'eau, coûts sanitaires, perte d'attractivité.

L'environnement n'est pas une dépense supplémentaire : c'est une assurance systémique contre des coûts futurs non maîtrisés. Sans maîtrise de l'environnement et du climat, l'ensemble des politiques publiques — agriculture, énergie, santé, logement — devient instable et coûteux.

La politique environnementale est devenue un élément central des politiques publiques contemporaines. La transition énergétique et écologique implique des investissements importants et une transformation progressive des systèmes de production et de consommation.

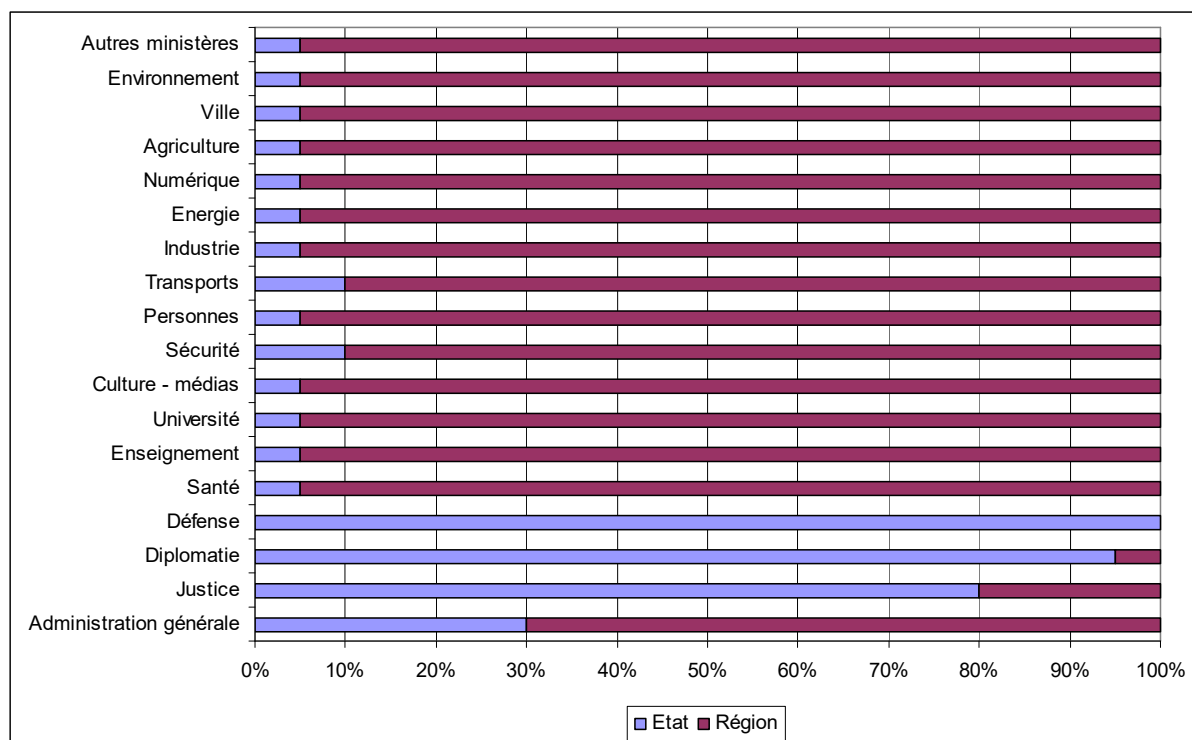
La refondation vise à organiser cette transition de manière économiquement soutenable. Les priorités portent sur la protection des ressources naturelles, la réduction des émissions de carbone, l'adaptation aux changements climatiques et le développement de technologies propres. L'objectif est de concilier protection de l'environnement, compétitivité économique et cohésion territoriale.

## Les autres ministères

De faible poids budgétaire : Sport, pêche... mais néanmoins non négligeables.

## L'équilibre Etat-Région

La réussite d'une refondation repose sur une clé de répartition des budgets étatiques entre l'Etat et ses régions (le budget des départements et des groupements de communes étant consolidés avec les budgets des Régions).



*Une clé de répartition du budget étatique productif entre Etat et Régions selon les ministères (clé à affiner ministère par ministère)*

## La balance commerciale

Les politiques publiques ne prennent généralement pas en compte le lien entre la dépense publique « productive » et la balance extérieure. Implicitement, toute dépense génère une

activité nationale, la croissance est interne, sans fuite extérieure de la dépense publique. C'est acceptable pour le budget social, mais problématique pour le budget étatique.

Le social est quasi étanche : les prestations sociales (retraites, santé, chômage, famille...) financent les ménages pour une consommation principalement locale et des services domestiques. Donc peu de fuite externe et un faible coefficient d'import (~10–15%).

Pour la partie étatique productive, certains ministères présente une fuite extérieure importante par les équipements importés (numérique, énergie, défense...), moyenne (industrie, transports...), faible (agriculture, recherche...) ou même quasi-nulle (enseignement...). Une part non négligeable du budget étatique se traduit immédiatement en importations, européennes ou mondiales. C'est une sortie de revenu national.

Poste	Coefficient de fuite ou import
Défense	35–45%
Numérique	50–70%
Énergie	40–60%
Industrie	25–35%
Transports	20–30%
Agriculture	10–15%
Recherche	5–10%
Éducation	~0%
Justice/sécurité	~5%

*Ordre de grandeur de taux de fuite de dépenses publiques selon les ministères*

Si on augmente le budget étatique sans tenir compte de la balance commerciale, la dépense publique s'évade en importations, le déficit extérieur augmente ainsi que l'endettement. On remplace ensuite de la dette publique par de la dette extérieure, ce qui est encore plus dangereux.

Dépenser plus ne garantit en rien un retour sur investissement, surtout si ce retour n'a pas été préalablement été estimé ex-ante et encore moins évalué ex-post. Dépenser, c'est financer l'économie intérieure, mais aussi, surtout dans un premier temps, favoriser les importations, et sans garantie d'un retour en exportation à termes.

L'Etat dépense donc trop et mal : sa culture managériale est à reconsidérer globalement sur ce point. L'Etat doit donc, et surtout ses régions, s'inspirer des Etats européens du nord qui sont attentifs à cet aspect.

Modèle	Français	Nordique / allemand
Dépenses budgétaires	élevé	modéré
Fuite balance commerciale (import)	élevé	faible
Retour dans balance commerciale (export)	faible	fort

En conclusion, l'Etat et les régions doivent passer d'une culture de la subvention, accueillir le capital étranger intelligemment et concentrer l'argent public sur la connaissance.

## Les recettes

Les niveaux de prélèvements obligatoires sont élevés en France. Ces prélèvements ne peuvent baisser qu'avoir baissé les dépenses et dans la mesure où la croissance sera restaurée. Globalement, les ressources financières restent donc proportionnelles au PIB pendant la décennie qui vient. La baisse des prélèvements obligatoires pourra donc être envisagée quand

le crise de la dette aura été évitée et que la France sera repositionnées dans la voie du redressement.

La réduction du niveau des prélèvements obligatoires sera l'étape suivante du redressement de la France : elle permettra un nouvel élan et une la marche résolue vers la prospérité et l'excellence.

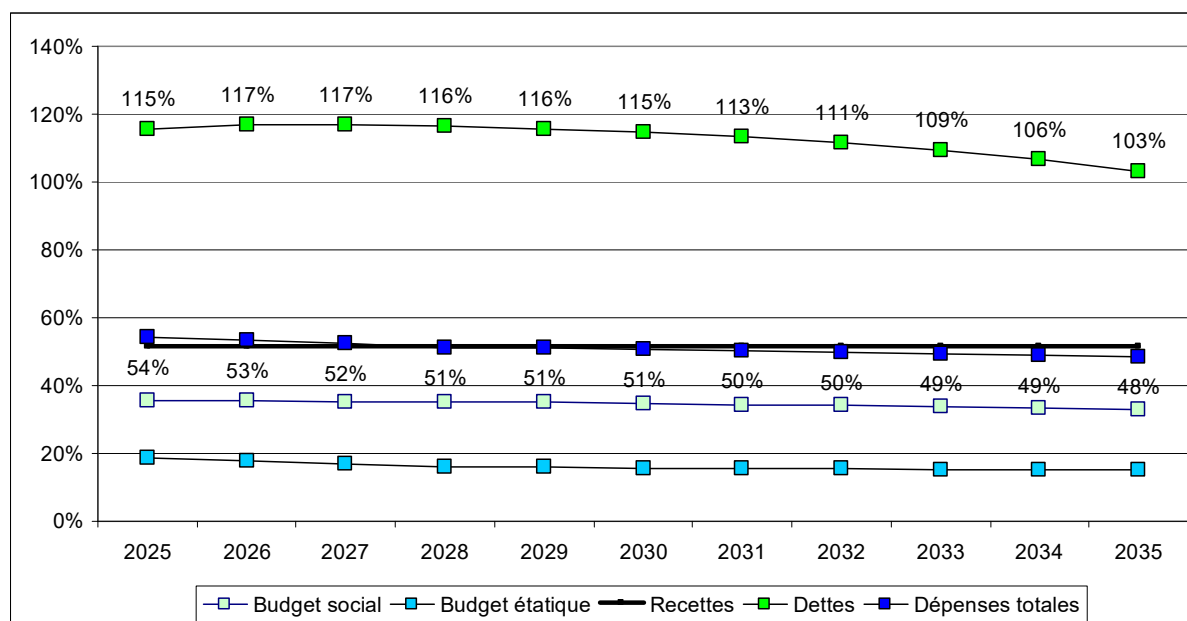
## Le budget objectif

La démarche exposée dans la présente permet d'aboutir à un budget correspondant au scénario volontariste défini précédemment.

Année	Unité	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
<b>PIB</b>		3 008	3 098	3 191	3 287	3 385	3 487	3 591	3 699	3 810	3 924	4 042
<b>Dépenses</b>												
SOCIAL	Md€	1 068	1 097	1 126	1 152	1 182	1 209	1 237	1 262	1 291	1 312	1 336
ETATIQUE	Md€	559	549	536	523	536	549	560	571	583	594	605
EUROPE	Md€	5	5	6	8	9	10	11	11	11	12	12
<b>TOTAL</b>	Md€	<b>1 631</b>	<b>1 651</b>	<b>1 669</b>	<b>1 682</b>	<b>1 726</b>	<b>1 768</b>	<b>1 808</b>	<b>1 844</b>	<b>1 884</b>	<b>1 918</b>	<b>1 953</b>
SOCIAL	% PIB	36%	35%	35%	35%	35%	35%	34%	34%	34%	33%	33%
ETATIQUE	% PIB	19%	18%	17%	16%	16%	16%	16%	15%	15%	15%	15%
EUROPE	% PIB	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>% PIB</b>	<b>54%</b>	<b>53%</b>	<b>52%</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>48%</b>
<b>Recettes</b>	%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%
	Md€	1 546	1 592	1 640	1 689	1 740	1 792	1 846	1 901	1 958	2 017	2 078
<b>Solde primaire</b>	Md€	-86	-59	-28	7	14	24	38	57	74	99	124
		-2,8%	-1,9%	-0,9%	0,2%	0,4%	0,7%	1,1%	1,5%	1,9%	2,5%	3,1%

*Modélisation de la trajectoire budgétaire anti-défaut*

Ce qui se représente graphiquement par :



*La trajectoire budgétaire de la France selon un scénario volontariste de maîtrise budgétaire.*

Une telle trajectoire repose sur une analyse des causes qui ont conduit à la situation dégradée actuelle, à l'examen des solutions envisageables pour remédier à cette dégradation et à la volonté collective nécessaire pour les mettre en oeuvre. Cette trajectoire qui permettra non seulement d'éviter la rupture financière, mais de repositionner la France sur la scène internationale, illustre plus largement une famille de solutions qui pourra sans doute encore aller plus loin dans la refondation.

## La France, de nouveau pionnière de l'Union européenne

En valorisant pleinement son territoire, sa position géographique exceptionnelle entre Atlantique et Méditerranée, ainsi que la richesse de son cadre naturel et productif, la France peut redevenir un moteur de l'Union européenne.

La refondation institutionnelle, budgétaire et territoriale proposée vise précisément à renforcer la capacité stratégique de l'État français afin de contribuer plus efficacement à la construction européenne.

Dans un contexte marqué par la multiplication d'initiatives et la dispersion des priorités au niveau européen, la France peut jouer un rôle de pionnier en proposant des orientations claires dans plusieurs domaines essentiels : défense européenne, transition énergétique, souveraineté numérique, coopération universitaire, agriculture et sécurité alimentaire.

La refondation française proposée ici ne vise pas seulement à éviter une crise budgétaire. Elle vise à redonner à la France la capacité stratégique nécessaire pour contribuer pleinement à l'avenir de l'Union européenne. L'objectif n'est pas de s'affirmer au détriment de nos partenaires, mais de contribuer à une Union européenne plus cohérente, plus efficace et plus souveraine.

## Annexe – Les documents personnels

### Le bulletin de salaire

Le bulletin de salaire est par excellence le document qui explicite les dispositions relatives à la solidarité sociale. Ci-dessous, un bulletin de salaire dans sa forme la plus simple avec mention de chaque caisse et de la cotisation affectée. Dans cette forme la plus simple, l'impôt est mis à un taux minimaliste de 10 %. Les cotisations sociales de solidarité sont prélevées sur le salaire brut sans distinction entre « charges salariales » et « charges patronales ».

<b>Bulletin de salaire</b>			
Nom prénom			
Numéro d'identification personnel			
Poste	Emploi	Taux	
Période :			
début :	1 juillet 2022		
fin :	31 juillet 2022		
Jours ouvrés	21		
heures ouvrées	147		
Salaire		Taux	Montants
Brut	3 000,00		3 000,00
Majorations	300,00		300,00
Sous-total			3 300,00
Impôts		10,0%	330,00
Cotisations sociales			
Alimentation*		0,0%	0,00
Sport*		0,0%	0,00
Santé (maladie)		4,5%	148,50
Handicap		2,4%	79,20
Accidents		1,0%	33,00
Famille		3,0%	99,00
Syndicat*		0,1%	3,30
Retraite		9,0%	297,00
Sous-total		20,0%	660,00
<b>Salaire net</b>			<b>2 310,00</b>
Frais professionnels			150,00
Virement			2 460,00

*Bulletin de salaire mis en adéquation avec la refondation du budget social et étatique*

\* : idées de risques à étudier

Dans le même ordre d'idée, la situation de retraite pourra être récapitulée dès l'entrée dans la vie active par un relevé annuel de façon à ce que le salarié puisse anticiper avec le préavis suffisant cette étape de son existence :

<b>Relevé de retraite</b>
Nom prénom

Numéro d'identification social					
Période :	Salaire	taux	Cotisation	Actualisation	
				Taux	Cotisation
(Année 1)	36 000	9,0%	3 240	1,2%	3 279
(Année 2)	37 000	9,1%	3 367	0,5%	3 384
(Année 3)	40 000	8,9%	3 560	0,2%	3 567
(Année...)					
Capitalisation					<b>10 230</b>

*Relevé de situation relative à la future retraite*

## Le bulletin social

### La finalité

Le bulletin social aura pour finalité de rendre le système social lisible, montrer que la solidarité n'est pas une abstraction, faire apparaître simultanément ce que chacun contribue et ce qu'il reçoit, rapprocher les citoyens du fonctionnement réel de l'État social.

Aujourd'hui, le bulletin de salaire montre déjà : salaire brut, prélèvements, cotisations, net. Mais il ne montre qu'une moitié du système : la partie prélèvement. Or l'État social a deux faces : contribution et prestation. Le « bulletin social » fera apparaître les deux. C'est important, dans la mesure où beaucoup de citoyens voient ce qu'ils paient, mais ne voient pas clairement ce que le système leur garantit.

Le bulletin social, mensuel ou trimestriel indiquera, pour un ménage ou une personne :

- En première colonne, les contributions : impôt sur le revenu prélevé, cotisations retraite, cotisations santé, cotisations famille, cotisations chômage – emploi, éventuelle contribution dépendance / handicap
- En deuxième colonne 2, les prestations ou droits mobilisés : remboursement santé, allocations familiales, aide au logement, droits retraite accumulés, droits formation / emploi, aides dépendance ou handicap, bourse ou aide étudiante, autres prestations sociales.

Le document ne doit pas être seulement un relevé de versements monétaires, mais aussi un relevé de droits sociaux activés ou accumulés.

Le citoyen comprend mieux : où va l'argent, comment fonctionne la solidarité, ce qui relève de l'impôt, ce qui relève de la cotisation. Soit la lisibilité du modèle social. Et distinguer la logique Bismarck (cotisations) et la logique Beveridge (impôts). Le bulletin social permettra de rendre cela visible, en montrant que chacun n'est pas seulement contribuable ou allocataire, mais souvent les deux à la fois, selon les moments de la vie.

Le bulletin social réconciliera deux visions opposées : ceux qui « paient », ceux qui « reçoivent ». Alors que dans un système social moderne, les personnes passent d'un statut à l'autre : étudiant, actif, parent, chômeur, malade, retraité, aidant. La solidarité est circulante dans le temps.

Toutefois, il ne s'agit pas de tout monétiser : certaines prestations sont faciles à afficher (allocations, remboursements, aides logement), d'autres le sont moins (école publique, sécurité, justice, infrastructures). Le bulletin social restera centré sur le social contributif et redistributif, pas sur tout l'État.

Tout ne se résume pas à un compte individuel intégral qui serait utilisé pour dire : « j'ai cotisé X, donc j'ai droit à X ». Il est normal que certains cotisent plus qu'ils ne reçoivent et inversement. Le bulletin social devrait être assorti d'un commentaire : « vous avez largement

contribué et rendu ainsi notre système social plus solidaire » ou inversement : « la solidarité sociale tient à votre bien-être dans un esprit de solidarité et d'équité ».

Le bulletin pourra être à plusieurs niveaux :

- un relevé mensuel simplifié (annexé au bulletin de salaire ou disponible en ligne, montrant les contributions et les prestations du moins),
- un relevé social annuel consolidé beaucoup plus complet (avec total annuel des contributions, total annuel des prestations reçues, droits retraite accumulés, droits formation, situation logement / famille / santé selon les cas
- un relevé de parcours individuel sur plusieurs années (comparable au relevé de carrière reçu actuellement vers les 50 ans, mais plus détaillé) pour toutes les prestations sociales.

## Le bulletin social annuel

Le bulletin social annuel pourra ressembler à :

<b>Bulletin social annuel</b>		
Nom		
Prénom		
Année	2026	
Période :		
Début :		
fin	1 mars 2026	
	31 mars 2026	
<b>Contributions</b> ce que je finance	<b>Sociales</b>	<b>Fiscales</b>
	<b>Cotisations (€)</b>	<b>Impôts (€)</b>
Retraite	520	-
Santé	310	-
Famille	180	-
Emploi / chômage	140	-
Dépendance / handicap	60	40
Logement (solidarité)	50	60
Impôt sur le revenu	-	420
<b>Total contributions</b>	<b>1 260 €</b>	<b>520 €</b>
<b>Prestations et droits</b> ce que je reçois ou acquiers	<b>Prestations perçues</b>	<b>Droits acquis</b>
<b>Risque / fonction</b>	-	
Retraite	95	+ 1,2 trimestre (équivalent)
Santé	260	remboursements soins
Famille	-	allocations familiales
Emploi / formation	-	droits formation : + 245 € (bilan : 2 300 €)
Dépendance / handicap	180	droits ouverts
Logement	-	aide au logement
Éducation (non monétisé)	-	scolarisation enfants
<b>Total prestations</b>	<b>535 €</b>	

## Le bilan social annuel

Si le bulletin social mensuel offre une vision immédiate avec une pédagogie simple en lien avec le salaire, un bilan social pluriannuel depuis l'entrée dans la vie active (ou depuis la majorité) permettra une vision stratégique de chaque citoyen sur son parcours de vie (avec le soutien éventuel de services sociaux à sa demande).

Ce bilan annuel montrera la logique réelle du système, un individu est successivement : bénéficiaire (enfance, jeunesse), contributeur (vie active), bénéficiaire (maladie, chômage, retraite). Avec ce bulletin, chacun verra qu'il est tour à tour contributeur et bénéficiaire. Cette approche renforcera l'acceptabilité des réformes.

## Sommaire

Sommaire .....	3
Le défaut.....	3
La responsabilité .....	4
Les causes profondes .....	4
L'Union européenne .....	5
Le cœur institutionnel .....	6
L'Etat et la Région .....	8
L'État stratège.....	8
L'architecture institutionnelle et administrative .....	9
L'autonomie budgétaire et l'équilibre des pouvoirs .....	11
L'articulation entre budget étatique et budget social .....	12
La re-régionalisation.....	12
Un territoire illisible.....	12
La subsidiarité.....	15
Rendre le territoire de nouveau lisible .....	16
Le budget social .....	20
La restructuration .....	20
La retraite.....	21
La santé .....	23
L'emploi, le chômage et la formation.....	25
Le logement .....	28
La famille.....	29
La dépendance.....	30
Le handicap.....	32
Le bilan social.....	33
Le budget étatique .....	34
La restructuration .....	34
La présidence .....	34
L'Assemblée nationale.....	35

La justice .....	35
L'administration générale .....	37
Les personnes.....	39
L'économie .....	40
La diplomatie .....	42
La défense .....	44
La médecine .....	46
L'enseignement.....	47
L'université .....	49
La culture et les médias.....	51
La sécurité .....	52
Les transports .....	54
L'industrie .....	55
L'énergie .....	57
Le numérique .....	59
L'agriculture .....	60
La ville .....	63
Le logement .....	64
L'environnement.....	66
Les autres ministères.....	68
L'équilibre Etat-Région .....	68
La balance commerciale.....	68
Les recettes .....	69
Le budget objectif.....	70
La France, de nouveau pionnière de l'Union européenne .....	71
Annexe – Les documents personnels .....	72
Le bulletin de salaire .....	72
Le bulletin social.....	73
Sommaire .....	75