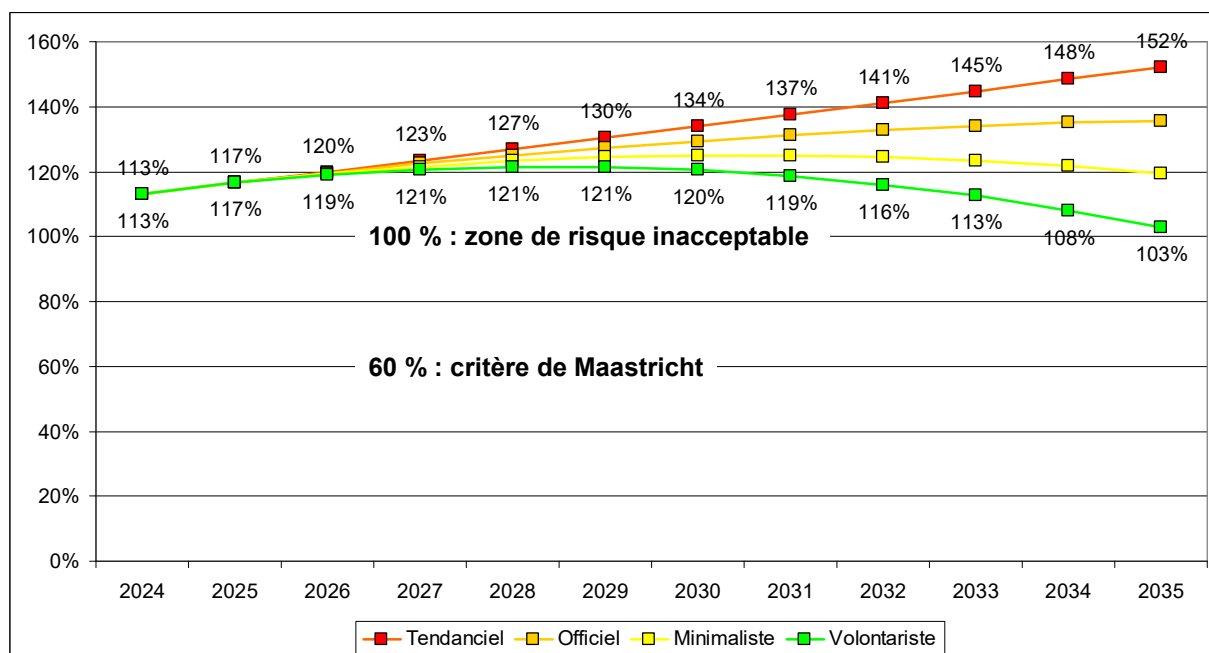




La trajectoire de la dette (en % de PIB) selon l'effort de réduction des dépenses publiques : du tendanciel au redressement volontariste.¹

Budget

La responsabilité

Yves Mervin

Version 1.0 (version pour relecture interne).

2026-04-02

Cercle Pierre Landais

Association pour le développement local et régional²

Institutions et politiques publiques

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



¹ 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)

² 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 les 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 - Contact : 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
Le défaut.....	3
La responsabilité	4
La re-régionalisation.....	12
Le budget social	20
Le budget étatique	34
La balance commerciale.....	108
Les recettes	109
Le budget objectif.....	109
La France, de nouveau pionnière de l'Union européenne	111
Annexe – Les documents personnels	112
Sommaire	115

Le défaut

La France accuse aujourd'hui un déficit public chronique et croissant 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 insupportables³. 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 international (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

³ 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) dont est extraite la courbe en première page du présent document.

qu'elle imposera ne seront pas nécessairement les réformes les plus souhaitables et les plus efficaces.

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 européenne⁴. 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^e 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.

⁴ 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 régaliennne 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.

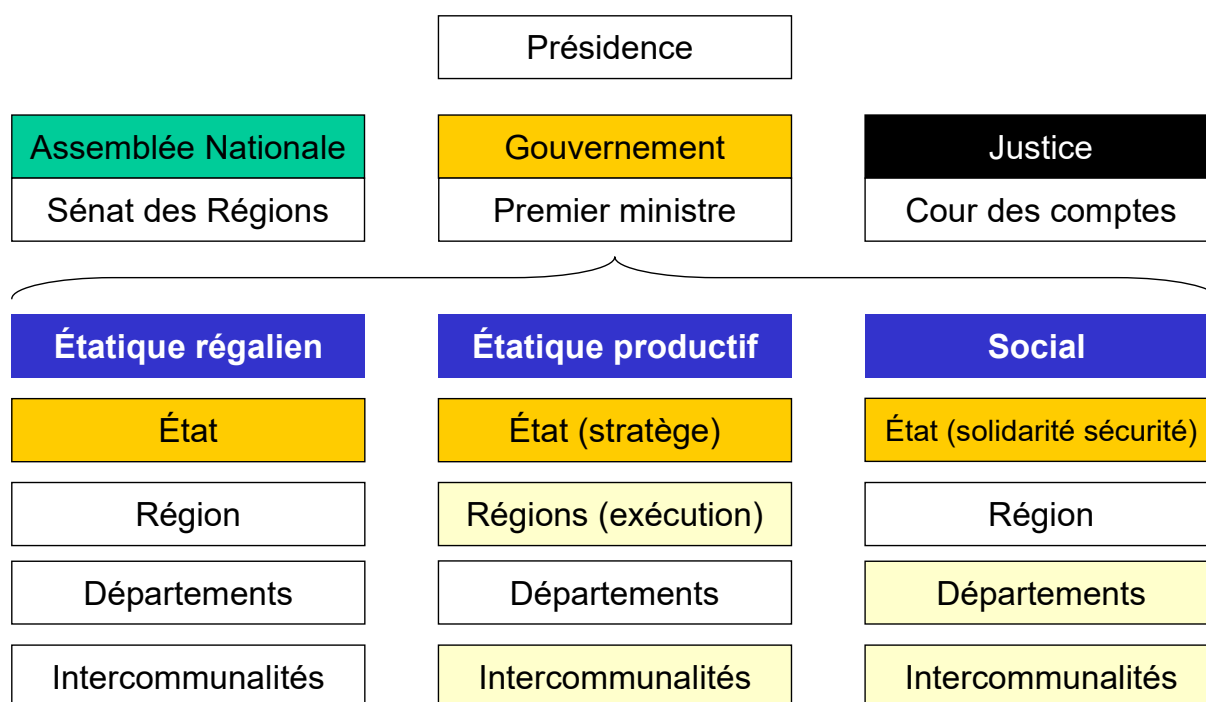
Le Sénat transformé en Sénat des Régions, en se rapprochant de la logique du Bundesrat sans copier mécaniquement. Le principe est de transformer le Sénat en chambre de représentation territoriale et non plus seulement en chambre de notables territoriaux. Le Sénat des régions sera composé de représentants 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'Etat 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'Etat 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 concertée et harmonisée avec la stratégie nationale définie par l'Etat, 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'Etat 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 stratégie

Quand bien même l'Etat 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'Etat. Il excellera donc dans la stratégie et le contrôle et les Régions dans l'exécution. L'Etat 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	
Droit Orientations	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Médecine Administration	Enseignement Université Tourisme Médias 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	Magistrature Procédure Évaluation
Administration (directions, services, groupes)						

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 ministères 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 a 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 grand ministère du social, ou de la sécurité et de la solidarité sociales, supporte la partie sociale du budget public. Il regroupe les politiques relevant principalement de la protection contre les risques sociaux : retraite, dépendance, santé sociale, famille, emploi et handicap. Les autres ministères supportent la partie étatique du 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

Présidence		
Parlement européen	Conseil européen	Cours de justice
Commission européenne		

République française

Présidence						
Parlement	Gouvernement					Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité	
Droit Orientations	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Médecine Administration	Enseignement Université Tourisme Médias 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	Magistrature Procédure Évaluation

Régions

Présidence						
Parlement	Gouvernement					Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité	
Droit Orientations	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Médecine Administration	Enseignement Université Tourisme Médias 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	Magistrature Procédure Évaluation

Territoire

Présidence						
Parlement	Gouvernement					Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité	
Droit Orientations	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Médecine Administration	Enseignement Université Tourisme Médias 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	Magistrature Procédure Évaluation

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 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 lisible⁵.

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 politiques⁶.

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 déconcentré⁷.

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^{er} 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.

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

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

⁷ vie-publique.fr, *Les nouveaux territoires de la sécurité*, (https://www.vie-publique.fr/files/collection_number/portrait/photo/080000000042.pdf)

Les **statuts multiples des regroupements de communes** sont l'un des symptômes les plus nets de cet empiement. 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 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 coordination⁸.

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 régions⁹.

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

⁸ 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>).

⁹ 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>).

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 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.

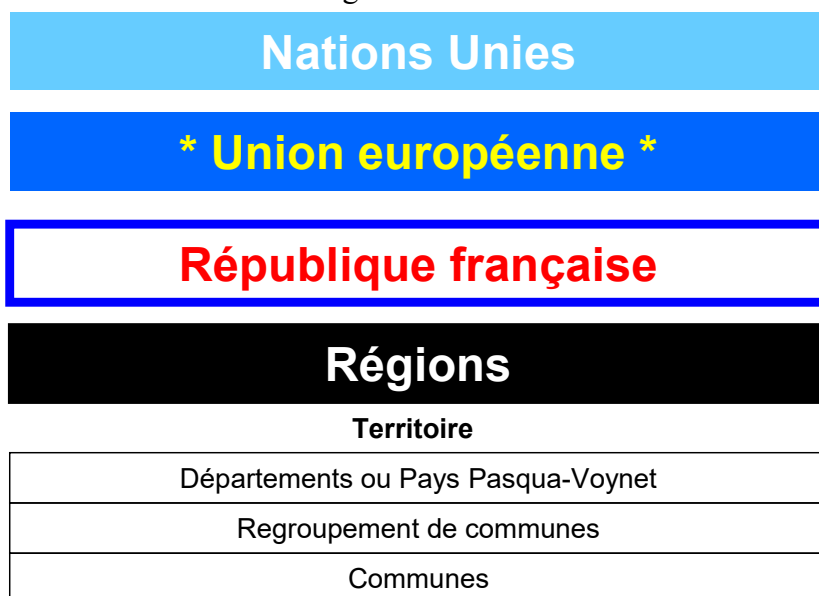
Dans ce cadre, l'organisation territoriale doit être clarifiée autour de trois niveaux principaux :

- 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)¹⁰. 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.

¹⁰ 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)).

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

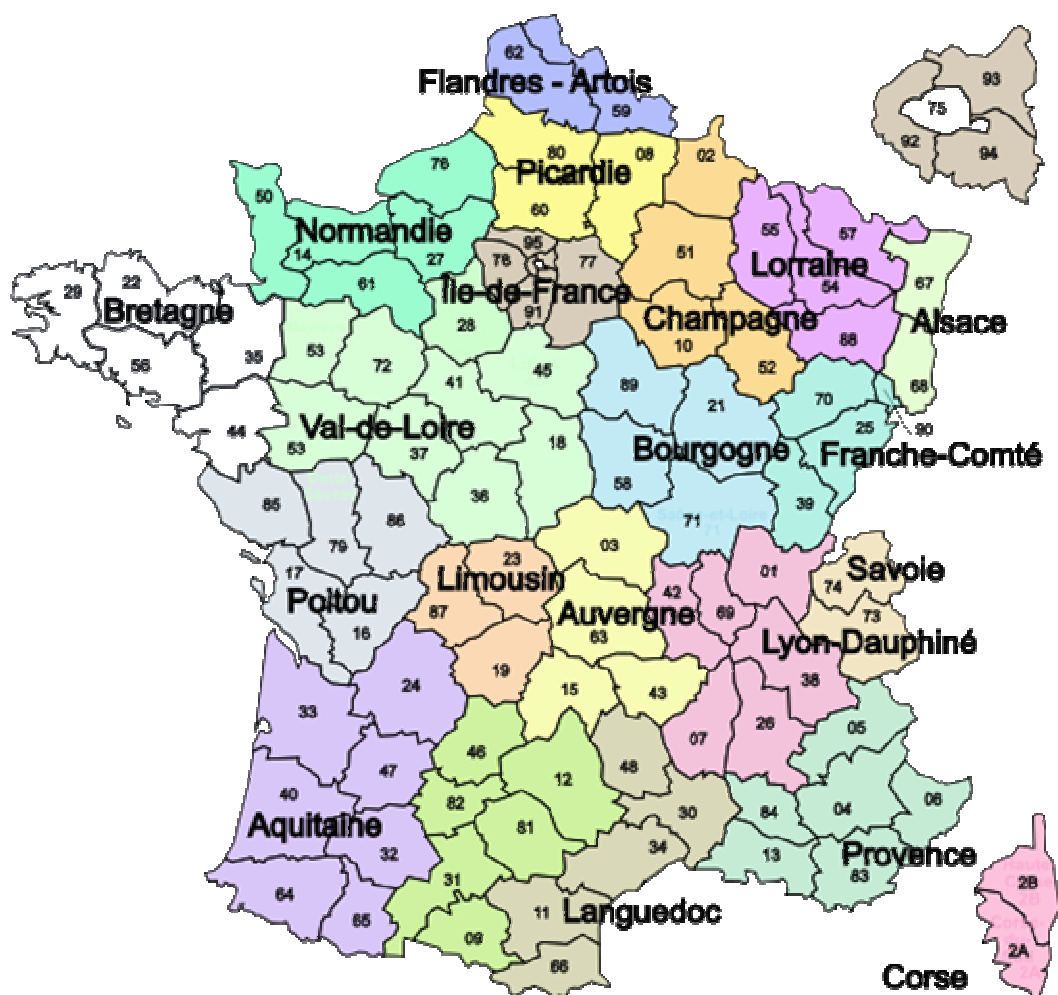
Quel que soit le découpage, que ce soit en peu de grandes régions ou en beaucoup de petites régions, la superficie du territoire ne change pas (vouloir de « grandes » régions, c'est vouloir moins de « grandes » régions). Le nombre d'habitants et le PIB non plus, au moins dans l'immédiat, mais un découpage 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.

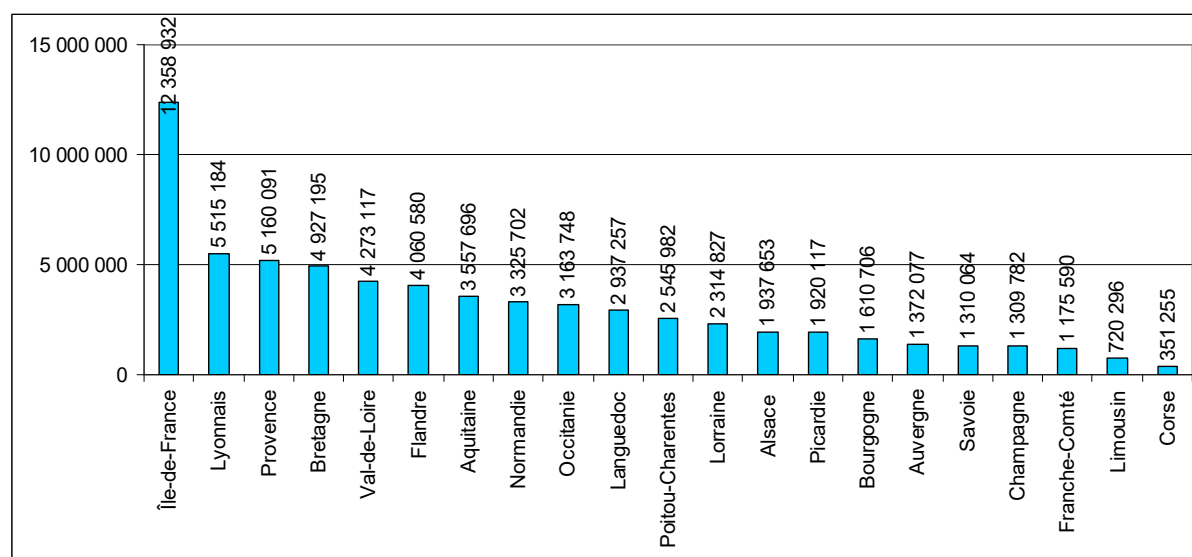
Ces régions redessinées présente les grandes caractéristiques suivantes :

Région proposée	Nb départements	Population	Superficie	PIB estimé	PIB/hab estimé	Densité	Potentiel territorial
		Habitants	km ²	Md€	€	hab/km ²	k€/km ²
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

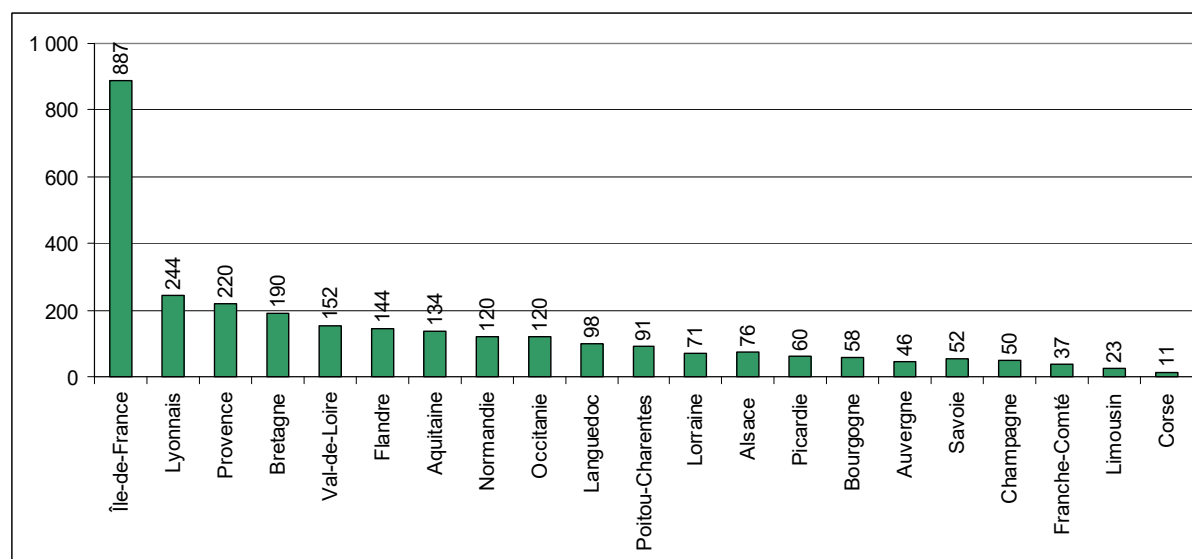
Auvergne	4	1 372 077	26 013	46	124 566	53	1 772
Savoie	2	1 310 064	10 416	52	83 061	126	5 030
Champagne	4	1 309 782	25 613	50	140 626	51	1 941
Franche-Comté	3	918 776	11 202	29	91 359	82	2 589
Limousin	3	720 296	16 942	23	89 890	43	1 342
Corse	2	351 255	8 680	11	65 359	40	1 313
Métropole	96	65 847 851	543 940	2 883	144	160	7 699

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

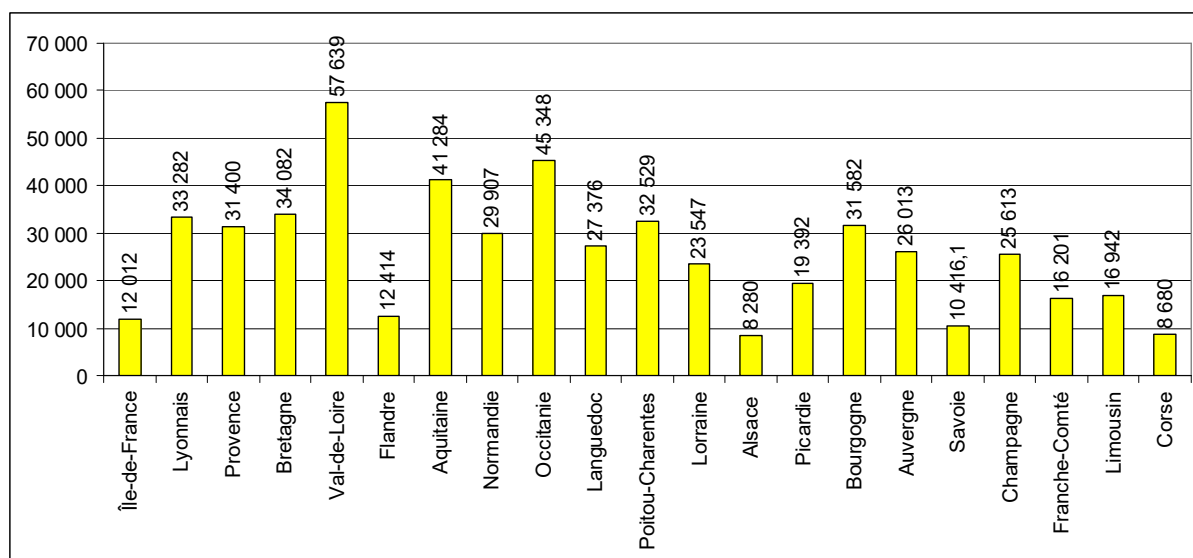
La distribution de la population dans ces régions redessinées met en évidence la forte présence de l'Île-de-France, des régions de taille moyenne entre 6 et 4 millions d'habitants, puis des régions faiblement peuplées, voire très faiblement peuplées.



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 km². 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 propres.

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 tc, déjà élevé en France ;
- la réduction du niveau relatif des pensions R ;

- l’allongement de la durée de cotisation Dc, qui réduit mécaniquement la durée moyenne de retraite Dr 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 (≈ 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 (≈ 20 %) pour un socle universel, mutualisé et redistributif
- Pilier 2 : un régime interprofessionnel (≈ 4 %) par branche ou convention collective avec une logique contributive pour un complément de revenu
- Pilier 3 : un pilier entreprise (≈ 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 médicaux¹¹. 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 CSBM¹².

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, 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

¹¹ 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>)

¹² 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).

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 CSBM¹³¹⁴.

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
Total	4 200	12,0 %	4 650	10,5 %	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
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

¹³ 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).

¹⁴ [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>).

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 flexsécurité 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
Total	~2,0 % PIB	~2,6 % PIB	+0,6 %

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 système¹⁵.

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 rapidement¹⁶. La dépendance doit être pensée comme une combinaison de services domestiques, médico-

¹⁵ 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)

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

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 moyenne¹⁷. 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 système¹⁸. 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.

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.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

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 %
Total	27,0 %	9,6 %	21,9 %	11,2 %
	~36,6 %		~33,1 %	

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

Dans le budget étatique, les ministères sont analysés selon une grille commune : finalité, situation actuelle, comparaisons utiles, axes d'amélioration, cadrage budgétaire et synthèse.

Cette présentation vise à éviter une approche purement comptable de la dépense publique. Chaque ministère est évalué selon sa contribution à la souveraineté, à la cohésion nationale, à la création de richesse, à la réduction des coûts futurs ou à la soutenabilité budgétaire.

Au-delà du cadrage budgétaire proprement dit, sont également considérés, selon les cas, le taux de fuite extérieure — c'est-à-dire la part de la dépense publique qui finance des productions, des services ou des économies extérieures —, les effets de productivité, la contribution à la balance commerciale et l'impact sur les finances publiques à moyen terme.

L'objectif n'est donc pas de réduire indistinctement les budgets, mais de distinguer les dépenses nécessaires, les dépenses productives, les dépenses mal orientées et les dépenses pouvant être transférées, rationalisées ou mieux pilotées dans le cadre de la re-régionalisation.

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.

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.

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 apparaît dans l'architecture institutionnelle, non comme un simple ministère gouvernemental, mais comme un **pouvoir autonome**, aux côtés du Parlement et du Gouvernement. L'autonomie budgétaire de la justice est une condition concrète de la séparation des pouvoirs.

Finalité

La justice a pour finalité de garantir l'État de droit, de protéger les libertés fondamentales, de trancher les litiges, de sanctionner les infractions, d'assurer l'exécution des décisions et de contrôler la légalité de l'action publique.

Elle ne constitue pas un ministère ordinaire. Dans l'architecture institutionnelle proposée, elle relève d'un pouvoir autonome, placé aux côtés du Parlement et du Gouvernement. Cette autonomie est une condition concrète de la séparation des pouvoirs : un pouvoir qui juge, contrôle ou sanctionne ne doit pas dépendre financièrement du pouvoir qu'il peut être conduit à contrôler.

La justice est donc une fonction de crédibilité institutionnelle. Sans justice effective, la loi devient déclarative, la sécurité devient procédurale, les droits deviennent théoriques, les contrats deviennent incertains et la confiance dans l'État se dégrade.

Sa finalité peut être résumée ainsi : **transformer la norme juridique en décisions effectives, rapides, exécutées et respectées.**

Situation actuelle

La justice française souffre d'un déséquilibre structurel. Elle est sollicitée par l'ensemble des tensions sociales, économiques, familiales, pénales, administratives et commerciales, mais elle ne dispose pas toujours des moyens humains, numériques, immobiliers et organisationnels nécessaires pour absorber ces flux dans des délais acceptables.

Les difficultés sont connues : délais excessifs, greffes sous tension, magistrats insuffisamment nombreux, procédures complexes, prisons surchargées, exécution imparfaite des peines, numérique encore incomplet, articulation insuffisante avec la police, manque de suivi en probation, immobilier judiciaire et pénitentiaire parfois inadapté.

La justice pénale concentre une grande partie de la visibilité politique, mais la justice ne se limite pas au pénal. Elle comprend aussi la justice civile, familiale, commerciale, sociale, administrative, constitutionnelle, financière et européenne. Elle intervient dans la vie quotidienne des citoyens, la sécurité des contrats, la protection des enfants, les conflits du travail, les entreprises en difficulté, les litiges administratifs, la responsabilité publique et l'évaluation des politiques publiques.

Le problème central n'est donc pas seulement le manque de moyens. Il est aussi celui de l'organisation du flux judiciaire. Une justice engorgée produit des stocks : stocks de dossiers, stocks de procédures, stocks de peines non exécutées, stocks de personnes détenues, stocks de conflits non résolus. La refondation doit faire passer la justice d'une logique de stock à une logique de flux maîtrisés.

La formule du document mérite d'être conservée : **la sécurité produit des procédures, la justice produit des effets durables.**

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les systèmes judiciaires les plus efficaces ne se caractérisent pas seulement par des budgets plus élevés. Ils disposent généralement de procédures plus lisibles, de greffes mieux dotés, d'un numérique plus intégré, d'une meilleure organisation des audiences, d'une exécution plus suivie des décisions et d'une articulation plus fluide entre police, justice, prison et probation.

Certains pays nordiques illustrent l'intérêt d'une justice plus lisible, mieux numérisée, moins engorgée et davantage fondée sur la confiance institutionnelle. L'Allemagne montre l'importance d'une justice territorialisée, bien dotée en magistrats et greffes, avec une forte culture de sécurité juridique. Les Pays-Bas illustrent une approche plus intégrée de la chaîne pénale, du suivi des peines et des alternatives à l'incarcération.

Ces comparaisons suggèrent que la France ne doit pas seulement construire des prisons ou augmenter ponctuellement les effectifs. Elle doit reconstituer une chaîne judiciaire complète : orientation des dossiers, traitement rapide, qualité des décisions, exécution effective, suivi des peines, probation, réinsertion et évaluation de la récidive.

L'objectif n'est pas une justice plus spectaculaire, mais une justice plus effective.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Renforcer magistrature et greffes

Le premier besoin concerne les magistrats et les greffes. Une justice ne peut pas fonctionner si les juges, procureurs, greffiers, assistants de justice, juristes assistants et personnels administratifs sont durablement sous-dimensionnés.

Le document actuel propose une augmentation forte des effectifs qualifiés, notamment pour réduire les délais et renforcer les spécialisations : trafics, cybercriminalité, criminalité

financière, contentieux économiques, violences intrafamiliales, mineurs, droit social, droit administratif.

Cet effort doit être qualitatif autant que quantitatif. Il faut former, spécialiser, stabiliser les équipes, réduire les tâches administratives indues, mieux organiser les audiences et renforcer l'appui juridique autour des magistrats.

L'objectif n'est pas d'augmenter l'institution pour elle-même, mais de réduire les délais, améliorer la qualité des décisions et restaurer la confiance des citoyens.

Axe 2 — Numériser complètement la chaîne judiciaire

La justice doit devenir l'un des grands chantiers de transformation numérique de l'État.

Le dossier numérique unique doit couvrir toute la chaîne : dépôt de plainte, enquête, qualification, transmission au parquet, instruction, audience, jugement, exécution, probation, suivi et archivage. Il doit permettre d'éviter les ressaisies, les pertes de temps, les erreurs de transmission et les ruptures entre police, justice, pénitentiaire et services de probation.

L'intelligence artificielle peut être utilisée de manière strictement encadrée pour l'aide documentaire, la recherche juridique, la gestion des flux, la détection d'incohérences, le résumé de pièces ou l'orientation procédurale. Mais elle ne doit jamais se substituer à la décision du juge.

La numérisation doit donc être conçue comme un levier de productivité et de fiabilité, non comme une déshumanisation de la justice.

Axe 3 — Reconstituer une chaîne pénale intégrée

La chaîne pénale doit être pensée de bout en bout :

1. police ou gendarmerie : constatation, enquête, interpellation ;
2. parquet et juridictions : qualification, orientation, jugement ;
3. administration pénitentiaire et probation : exécution, suivi, réinsertion ;
4. évaluation : récidive, efficacité, délais, coûts, effets sociaux.

Cette chaîne se résume par la séquence : **Police → interpellation ; Justice → qualification / jugement ; Peine → exécution / réinsertion**. Cette séquence doit devenir un principe d'organisation.

La sécurité sans justice produit une frustration civique : interpellations répétées, procédures longues, peines tardives ou mal exécutées. La justice sans moyens produit l'impuissance. La prison sans probation produit de la récidive. La probation sans crédibilité produit un sentiment d'impunité.

La cohérence de la chaîne pénale est donc une condition de crédibilité de l'État.

Axe 4 — Rééquilibrer prison, probation et alternatives

Le système pénitentiaire est indispensable, mais il ne doit pas absorber toute la politique pénale. La prison doit être utilisée lorsque la gravité des faits, la dangerosité, la récidive ou la nécessité de protection sociale l'imposent. Mais elle ne doit pas devenir le seul horizon de la sanction.

La surpopulation carcérale dégrade les conditions de détention, l'autorité de l'institution, la sécurité des personnels, la capacité de réinsertion et la prévention de la récidive. Elle peut aussi produire un coût budgétaire élevé pour un rendement pénal limité.

La refondation doit donc articuler trois dimensions :

- prison réellement exécutée lorsque nécessaire ;

- alternatives crédibles lorsque plus efficaces ;
- probation sérieuse, contrôlée, accompagnée et évaluée.

Les travaux d'intérêt général, le bracelet électronique, le suivi renforcé, les obligations de soins, la réparation, la formation, les interdictions ciblées ou les stages peuvent être utiles lorsqu'ils sont effectivement suivis et contrôlés. Ils ne doivent pas être perçus comme des sanctions faibles, mais comme des sanctions adaptées, moins coûteuses et parfois plus efficaces contre la récidive.

Axe 5 — Moderniser l'immobilier judiciaire et pénitentiaire

Les tribunaux, maisons de justice, prisons, centres de semi-liberté, établissements pour mineurs, bureaux de probation, archives et infrastructures numériques doivent être adaptés aux missions.

L'immobilier judiciaire ne doit pas être une politique de prestige. Il doit permettre des audiences fonctionnelles, une bonne circulation des dossiers, l'accueil du public, la sécurité des personnels, la dignité des justiciables, la confidentialité, la numérisation et la proximité territoriale.

L'immobilier pénitentiaire doit répondre à trois impératifs : sécurité, dignité, efficacité. Des établissements surchargés, trop grands ou mal conçus réduisent la capacité de contrôle et de réinsertion. Des établissements à taille humaine, mieux spécialisés et mieux articulés avec la probation peuvent produire de meilleurs résultats.

Axe 6 — Renforcer la justice civile, économique et administrative

La justice pénale ne doit pas monopoliser la réforme.

La justice civile traite les divorces, successions, tutelles, conflits familiaux, droits des enfants, litiges locatifs, responsabilités, voisinage, consommation. Une justice civile lente produit de la souffrance sociale et des coûts indirects.

La justice commerciale et économique conditionne la sécurité des contrats, le traitement des entreprises en difficulté, les délais de paiement, la confiance des investisseurs et la fluidité économique.

La justice administrative garantit la légalité de l'action publique, protège les citoyens contre l'administration et encadre les décisions des collectivités, de l'État et des opérateurs publics.

Dans une refondation de l'État, la justice administrative et financière prend une importance particulière, car elle doit contrôler l'action publique sans la paralyser. La Cour des comptes, rattachée au pouvoir de justice dans votre architecture, joue ici un rôle structurant d'évaluation ex post des politiques publiques.

Axe 7 — Simplifier les procédures sans affaiblir les droits

La simplification procédurale est indispensable, mais elle doit respecter les garanties fondamentales : droits de la défense, contradictoire, impartialité, motivation des décisions, droit au recours, protection des libertés.

L'objectif est de supprimer les lenteurs inutiles, les formalismes redondants, les transmissions multiples, les audiences évitables, les actes répétitifs et les circuits administratifs sans valeur ajoutée.

La justice doit être plus rapide parce qu'elle est mieux organisée, non parce qu'elle serait moins protectrice. Une justice expéditive ne serait pas une justice efficace ; une justice interminable ne l'est pas davantage.

Axe 8 — Évaluer les résultats judiciaires

La justice doit être évaluée avec prudence, car elle ne peut pas être réduite à des indicateurs de productivité. Mais l'absence d'évaluation nourrit l'opacité et empêche les arbitrages.

Les indicateurs utiles peuvent inclure : délais de jugement, taux d'exécution des décisions, taux de classement, qualité des procédures transmises, taux d'appel, taux d'infirmary, récidive, surpopulation carcérale, délais d'aménagement de peine, accès à l'aide juridictionnelle, satisfaction des justiciables, charge par magistrat et par greffe, coût complet par type de contentieux.

L'évaluation doit aider l'institution judiciaire, non la placer sous tutelle managériale.

Cadrage budgétaire

La justice doit faire l'objet d'un rattrapage budgétaire. Le document retient une hypothèse structurante : passage d'environ **0,38 % du PIB** à environ **0,5 % du PIB**, pour un budget proche de **16 Md€ en 2035**, soit une hausse d'environ **55 % en dix ans**. Cette trajectoire n'est pas une dépense supplémentaire ordinaire, mais un investissement de mise à niveau.

Cette hausse est cohérente avec l'architecture institutionnelle proposée. Une justice autonome, crédible et effective ne peut pas être maintenue dans un état de sous-capacité chronique.

Mais l'effort budgétaire doit être strictement orienté. Les priorités sont : magistrature, greffes, numérique, probation, modernisation immobilière ciblée, réduction des délais et exécution des décisions. Le document propose déjà une réallocation : moins de domination du pénitencier comme stock, davantage de flux judiciaire, numérique et probation.

Le principe budgétaire peut être formulé ainsi : **augmenter la justice pour réduire les coûts de l'injustice**.

Les coûts de l'injustice sont multiples : récidive, conflits non résolus, insécurité juridique, procédures interminables, défiance civique, inefficacité de la sécurité, surpopulation carcérale, fragilité économique, perte d'autorité de l'État.

Les indicateurs de performance doivent donc être liés aux effets attendus : réduction des délais de 30 à 40 %, baisse de la surpopulation carcérale, réduction de la récidive, hausse de l'exécution effective des peines, amélioration de la qualité des décisions, dématérialisation complète et meilleure articulation police-justice.

Synthèse

La justice est l'un des piliers de la refondation. Elle ne doit pas être traitée comme un simple ministère sectoriel, mais comme un pouvoir autonome garantissant l'État de droit, la séparation des pouvoirs et la crédibilité de la loi.

La justice est aussi le complément indispensable de la sécurité. La sécurité sans justice produit des procédures sans effets durables ; la justice sans moyens produit des décisions tardives, mal exécutées ou incomprises. La cohérence de la chaîne pénale est donc une condition de crédibilité de l'État.

La refondation proposée repose sur une ligne claire : renforcer magistrature et greffes, numériser la chaîne judiciaire, intégrer police-justice-peine, rééquilibrer prison et probation, moderniser les infrastructures, simplifier les procédures et évaluer les résultats.

La justice est à l'État de droit ce que la défense est à la souveraineté : une fonction de crédibilité non substituable. Son renforcement n'est pas une facilité budgétaire ; c'est un investissement institutionnel. Sans justice effective, il n'y a ni sécurité durable, ni confiance civique, ni État de droit pleinement crédible.

Les personnes

Finalité

Le ministère des personnes a pour finalité de garantir le statut juridique, civique et administratif de chaque personne, de simplifier ses relations avec l'administration, de protéger ses droits fondamentaux et de favoriser sa participation à la vie démocratique, associative et sociale.

Ce ministère part d'un principe simple : la personne n'est pas seulement un administré, un usager, un contribuable, un électeur, un allocataire ou un étranger en situation administrative. Elle est d'abord un sujet de droits, de responsabilités et de parcours.

Dans une architecture publique refondée, la personne constitue le niveau premier de toute subsidiarité. Les communes, les territoires, les régions, l'État et l'Union européenne n'ont de sens que s'ils permettent aux personnes de vivre, travailler, s'associer, voter, circuler, s'engager et faire valoir leurs droits dans un cadre lisible.

Le ministère des personnes ne doit donc pas être conçu comme un ministère social supplémentaire. Il doit être le ministère du **statut de la personne** : identité, citoyenneté, vie associative, libertés publiques, données personnelles, intégration et engagement civique.

Sa finalité peut être résumée ainsi : **recentrer l'administration sur la personne comme sujet de droits et de responsabilités, et non comme objet administratif fragmenté.**

Situation actuelle

Aujourd'hui, les politiques relatives aux personnes sont dispersées entre plusieurs administrations. Elles concernent pourtant un ensemble cohérent : état civil, nationalité, titres de séjour, élections, vie démocratique, financement politique, associations, fondations, laïcité, données personnelles, libertés numériques, immigration, intégration et engagement des jeunes adultes. Leur poids budgétaire est estimé à environ **4,2 Md€ en 2025**, soit **0,14 % du PIB**, ce qui reste limité mais politiquement et démocratiquement structurant.

Cette dispersion produit plusieurs difficultés.

Elle rend les parcours administratifs complexes. Une même personne peut dépendre de plusieurs services pour son identité, sa nationalité, son titre de séjour, ses droits civiques, sa vie associative, ses données personnelles ou son engagement civique.

Elle entretient aussi une confusion entre les politiques de sécurité et les politiques relatives au statut des personnes. Dans l'organisation actuelle, une partie importante de ces compétences relève du ministère de l'Intérieur, dont la vocation première reste la sécurité, l'ordre public et la gestion des crises. Cette situation peut conduire à traiter des sujets de droits, d'intégration ou de citoyenneté dans une logique principalement sécuritaire.

Enfin, elle affaiblit la lisibilité démocratique. La citoyenneté, la vie associative, l'engagement, les libertés numériques et l'intégration ne sont pas des compétences secondaires. Elles structurent la cohésion nationale et la confiance dans les institutions.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les États les plus efficaces ne réduisent pas la personne à une suite de procédures administratives. Ils cherchent au contraire à simplifier l'identité administrative, à sécuriser les droits, à rendre les démarches lisibles et à renforcer la participation civique.

Les pays nordiques illustrent l'importance d'une administration de confiance, fondée sur des registres fiables, des démarches simples, une forte interopérabilité et une relation relativement apaisée entre citoyens et administrations.

L'Estonie montre l'intérêt d'une identité numérique robuste et d'une administration organisée autour de la donnée personnelle maîtrisée, avec un accès simplifié aux services publics. Ce modèle n'est pas transposable mécaniquement, mais il souligne l'importance d'une architecture cohérente : identité, données, droits, services et traçabilité.

L'Allemagne offre une comparaison utile par sa distinction plus nette entre les fonctions de sécurité, les responsabilités territoriales et certains éléments de gestion administrative des personnes. Elle montre aussi que les politiques d'intégration ne peuvent pas être exclusivement sécuritaires : elles relèvent aussi de la langue, de l'emploi, de la formation, des collectivités et de la participation sociale.

La leçon générale est claire : un État moderne doit distinguer la protection de l'ordre public, qui relève de la sécurité, et la gestion du statut des personnes, qui relève des droits, des parcours, de la citoyenneté et de l'intégration.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Clarifier la distinction entre sécurité et statut des personnes

La première réforme consiste à sortir les politiques relatives au statut des personnes d'une logique principalement sécuritaire.

La sécurité intérieure doit conserver ses missions : ordre public, renseignement, lutte contre la criminalité, contrôle des menaces, police judiciaire, gestion des crises. Mais l'identité juridique, la citoyenneté, l'intégration, la vie associative et les libertés numériques ne doivent pas être gouvernées d'abord comme des questions de police.

Cette clarification est particulièrement importante pour l'immigration. Le contrôle des frontières et la lutte contre les filières clandestines relèvent de la sécurité. Mais les titres de séjour, les parcours d'intégration, la naturalisation, l'apprentissage de la langue, l'accès à la formation, l'insertion professionnelle et la participation sociale relèvent du statut des personnes.

La distinction proposée permet donc de traiter les sujets sensibles avec plus de lisibilité : fermeté lorsqu'il s'agit de sécurité ; cohérence administrative lorsqu'il s'agit de droits, de devoirs et de parcours.

Axe 2 — Simplifier l'identité juridique et administrative

Le ministère des personnes doit simplifier l'ensemble des démarches liées à l'identité : état civil, nationalité, titres, changement de situation familiale, documents administratifs, preuve d'identité, identité numérique.

L'objectif est de réduire les délais, les doublons, les justificatifs redondants et les erreurs administratives. Une personne ne devrait pas avoir à produire plusieurs fois les mêmes informations auprès de services publics différents lorsque ces informations sont déjà certifiées.

Cette simplification suppose une architecture numérique robuste, mais aussi des garanties fortes : protection des données, traçabilité des accès, possibilité de recours, accompagnement humain et maintien de solutions non exclusivement numériques pour les publics éloignés de ces outils.

L'identité numérique ne doit pas devenir un instrument de surveillance. Elle doit être un instrument de simplification et de protection.

Axe 3 — Renforcer la citoyenneté et la vie démocratique

Le ministère des personnes doit également porter les politiques de citoyenneté : élections, listes électorales, financement politique, participation démocratique, information civique, engagement citoyen.

La démocratie ne repose pas seulement sur les institutions. Elle repose aussi sur la capacité des citoyens à comprendre les décisions publiques, à participer, à s'associer, à voter et à contrôler l'action publique.

La refondation budgétaire et institutionnelle sera politiquement difficile. Elle exige donc un effort de lisibilité démocratique. Le ministère des personnes peut contribuer à cette lisibilité par des outils simples : information civique, consultation structurée, transparence des procédures, simplification de l'inscription électorale, soutien à l'engagement local et valorisation des formes de participation.

La citoyenneté doit redevenir une fonction active, non une formalité administrative.

Axe 4 — Structurer la vie associative, les fondations et la laïcité

La vie associative constitue l'un des fondements de la société civile. Elle intervient dans le sport, la culture, la solidarité, l'éducation populaire, l'environnement, la santé, l'aide sociale, les cultes, la mémoire, la jeunesse et le développement local.

Le ministère des personnes doit garantir un cadre simple, stable et transparent pour les associations et les fondations. Il ne s'agit pas de les administrer excessivement, mais de sécuriser leur statut, simplifier leurs démarches, clarifier leurs financements et assurer le respect du cadre républicain.

Les relations avec les cultes doivent être traitées dans ce même cadre, selon le principe de laïcité : liberté de conscience, liberté de culte, neutralité de l'État, transparence des organisations et respect de l'ordre public. Cette question ne doit pas être confondue avec la sécurité, même si certains risques peuvent relever de celle-ci.

Une société démocratique forte suppose une vie associative libre, lisible et responsable.

Axe 5 — Organiser les parcours d'intégration

L'intégration doit être pensée comme un parcours, non comme une juxtaposition de procédures.

Ce parcours doit articuler plusieurs dimensions : titre de séjour, apprentissage de la langue, connaissance des institutions, accès à la formation, insertion professionnelle, reconnaissance des compétences, accompagnement administratif et participation à la vie locale.

Le ministère des personnes doit donc assurer la cohérence entre les décisions administratives et les politiques d'intégration. Une politique migratoire efficace ne peut pas se limiter à l'entrée ou au refus d'entrée. Elle doit aussi traiter ce qui se passe ensuite : intégration réussie, insertion économique, respect des règles communes, accès aux droits et obligations civiques.

Cette approche est plus exigeante que la simple gestion administrative. Elle permet de sortir de l'alternative stérile entre angélisme et suspicion généralisée.

Axe 6 — Accompagner l'engagement des jeunes adultes

La jeunesse ne constitue pas un bloc homogène. L'enfance relève largement de la famille, de l'école et de la protection sociale. La scolarité relève de l'enseignement. L'entrée dans la vie adulte relève d'un autre enjeu : autonomie, engagement, orientation, mobilité, citoyenneté, insertion sociale et professionnelle.

Le ministère des personnes doit donc porter une attention particulière aux jeunes adultes : le volontariat, le service civique et la mobilité rentrent dans ce périmètre.

L'objectif n'est pas nécessairement de créer un service obligatoire lourd et coûteux, mais de structurer des parcours d'engagement utiles : service civique, missions locales, mobilité européenne, volontariat associatif, engagement environnemental, solidarité intergénérationnelle, aide aux communes, protection civile, réserve citoyenne.

L'engagement des jeunes adultes peut devenir un outil de cohésion nationale, à condition de rester lisible, utile et correctement encadré.

Axe 7 — Protéger les données personnelles et les libertés numériques

Le statut de la personne est désormais aussi numérique. Les données personnelles, l'identité numérique, les traces administratives, les algorithmes publics, les fichiers et les décisions automatisées concernent directement les libertés individuelles.

Le ministère des personnes doit donc travailler en articulation avec le ministère du numérique, mais avec une finalité différente. Le ministère du numérique vise la souveraineté, l'infrastructure et la productivité. Le ministère des personnes vise la protection des droits, la maîtrise des données personnelles, la transparence des usages administratifs et la garantie des libertés.

Cette distinction est importante. La transformation numérique de l'État ne doit pas seulement être efficace ; elle doit être légitime.

Cadrement budgétaire

Le cadrement budgétaire doit rester modéré avec une trajectoire passant d'environ **4,2 Md€ en 2025**, soit **0,14 % du PIB**, à environ **5 Md€ en 2035**, avec une légère diminution en part de PIB. Cette trajectoire traduit l'idée d'un ministère à faible poids budgétaire, mais à fort rendement institutionnel.

L'objectif n'est donc pas d'augmenter fortement les dépenses, mais de regrouper, simplifier et rendre cohérentes des politiques aujourd'hui dispersées.

Les économies doivent provenir de la dématérialisation maîtrisée, de la suppression des doublons, de l'interopérabilité des systèmes, de la réduction des délais, de la simplification des démarches et de la clarification des responsabilités avec la sécurité, la justice, le numérique, l'enseignement et les politiques sociales.

Les indicateurs de performance peuvent être simples :

- délais de délivrance des titres ;
- taux de démarches simplifiées ;
- satisfaction des usagers ;
- taux de participation électorale ;
- vitalité du tissu associatif ;
- délais de traitement des naturalisations et titres de séjour ;
- insertion en emploi ou en formation des publics en parcours d'intégration ;
- participation aux dispositifs d'engagement des jeunes ;
- sécurité et maîtrise des données personnelles.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **faible dépense, forte lisibilité, forte cohésion démocratique.**

Synthèse

Le ministère des personnes occupe une place originale dans l'architecture proposée. Il ne relève ni de la sécurité, ni du social, ni du numérique au sens technique. Il relève du statut de la personne dans la République.

Sa création permet de regrouper des politiques aujourd'hui dispersées : identité, citoyenneté, vie associative, laïcité, immigration, intégration, engagement des jeunes adultes, données personnelles et libertés numériques.

La principale clarification consiste à distinguer ce qui relève de la sécurité et ce qui relève du statut des personnes. Cette distinction ne diminue pas l'exigence de sécurité ; elle évite au contraire que toutes les politiques relatives aux personnes soient absorbées par une logique policière.

Dans une France refondée, le ministère des personnes devient un ministère de cohésion démocratique. Son budget reste modeste, mais son importance institutionnelle est élevée. Il rend l'État plus lisible, les droits plus accessibles, les parcours plus cohérents et la citoyenneté plus active.

L'économie

Finalité

Le grand ministère de l'économie a pour finalité d'organiser les conditions de la prospérité nationale, de soutenir la création de richesse, d'améliorer la compétitivité des entreprises, de renforcer la capacité productive de la France et de contribuer au redressement durable des finances publiques.

L'économie ne constitue pas seulement une politique sectorielle. Elle forme le socle matériel de la souveraineté budgétaire. Un État qui ne produit pas suffisamment de richesse ne peut financer durablement ni ses fonctions régaliennes, ni son modèle social, ni ses investissements publics, ni sa contribution à l'Union européenne.

Dans une France confrontée au risque de défaut, le ministère de l'économie doit donc être conçu comme un ministère de solvabilité nationale. Sa fonction n'est pas de distribuer des aides, de gérer des guichets ou de compenser indéfiniment les faiblesses du système productif. Elle est d'organiser les conditions de la croissance potentielle : travail, investissement, innovation, exportation, énergie compétitive, industrie, agriculture, numérique, commerce et financement.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **transformer la dépense économique en capacité productive, et la capacité productive en solvabilité budgétaire.**

Situation actuelle

L'économie française conserve des atouts importants : grandes entreprises mondialisées, excellence scientifique, infrastructures, puissance agricole, industrie de défense, nucléaire, tourisme, luxe, savoir-faire techniques, épargne abondante et appartenance au marché intérieur européen.

Mais ces atouts ne suffisent plus à compenser plusieurs fragilités structurelles : désindustrialisation, déficit commercial, insuffisance du taux d'emploi, complexité réglementaire, coût élevé du travail, fiscalité de production, difficulté de croissance des PME et ETL, dépendances technologiques et énergétiques, faiblesse relative de certains investissements productifs et dispersion des dispositifs publics.

Le problème central n'est donc pas l'absence d'intervention publique. La France intervient beaucoup. Le problème est plutôt la faible lisibilité de l'intervention économique : multiplicité

des aides, complexité fiscale, dispositifs nombreux, efficacité inégalement évaluée, faible articulation entre État, régions, entreprises, universités, recherche et Union européenne.

Dans votre architecture, l'État doit devenir stratège et les régions opératrices du développement économique. L'État identifie les filières, met en relation les acteurs, réduit les coûts de coordination, fixe le cadre réglementaire, tandis que les régions animent les écosystèmes locaux et diffusent les bonnes pratiques.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que la prospérité économique durable ne repose pas seulement sur le niveau de dépense publique, mais sur la cohérence entre institutions, entreprises, formation, recherche, énergie, financement, territoire et commerce extérieur.

L'Allemagne illustre la puissance d'un tissu dense d'entreprises industrielles intermédiaires, appuyées sur des territoires productifs, des formations professionnelles solides et une forte orientation exportatrice. Les pays nordiques montrent qu'un État social important peut rester compatible avec une économie compétitive lorsque l'administration est efficace, la confiance élevée, le taux d'emploi fort et l'investissement productif soutenu. Les Pays-Bas et le Danemark montrent l'importance de la logistique, du commerce extérieur, de l'agro-industrie, de l'innovation et de l'intégration aux chaînes de valeur européennes.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit sortir de deux excès : le laisser-faire qui ignore les conditions matérielles de la souveraineté, et l'interventionnisme dispersé qui multiplie les aides sans reconstruire les capacités productives.

Le bon modèle n'est donc ni l'État administrateur de l'économie, ni l'État spectateur. C'est l'État stratège : il fixe les priorités, simplifie le cadre, organise les filières, garantit les infrastructures critiques, évalue les résultats et s'appuie sur les régions pour l'exécution territoriale.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Recentrer l'économie sur la création de richesse

La première priorité consiste à rappeler que la dépense publique ne peut être durablement financée que par la création de richesse.

Le ministère de l'économie doit donc évaluer toutes les politiques publiques productives selon leur contribution à la croissance potentielle : emploi, productivité, investissement, exportation, innovation, baisse des importations critiques, recettes fiscales futures et amélioration de la balance commerciale.

Cette approche permet de sortir d'une logique de compensation. Une aide économique n'est justifiée que si elle déclenche un investissement, préserve une capacité stratégique, améliore la productivité, permet une transition ou renforce une filière.

La question budgétaire centrale devient alors : **quelles dépenses augmentent réellement la capacité productive du pays ?**

Axe 2 — Simplifier le cadre réglementaire et fiscal

La complexité économique française constitue un coût caché. Elle pèse sur les entreprises, les administrations, les investisseurs, les collectivités et les porteurs de projets. Elle ralentit les décisions, augmente les coûts de conformité, nourrit l'insécurité juridique et favorise les effets d'aubaine.

Le ministère de l'économie doit donc porter une simplification réglementaire et fiscale systématique. Cette simplification ne doit pas signifier dérégulation générale. Elle doit

signifier : règles plus lisibles, normes mieux hiérarchisées, délais connus, procédures stables, obligations proportionnées, guichets réduits, évaluation régulière.

La simplification est un instrument de compétitivité. Dans un pays où les prélèvements restent élevés, la qualité du cadre réglementaire devient encore plus décisive.

Axe 3 — Structurer l'économie autour des filières stratégiques

La refondation économique doit s'appuyer sur des filières cohérentes : énergie, industrie, agriculture, agroalimentaire, numérique, défense, santé, transports, maritime, spatial, matériaux, électronique, robotique, intelligence artificielle.

Le rôle du grand ministère n'est pas de piloter chaque entreprise, mais de veiller à la cohérence d'ensemble : formation, recherche, financement, énergie, foncier, normes, export, infrastructures et commandes publiques.

Cette logique de filière permet d'éviter la dispersion des aides. Elle permet aussi de lier les ministères sectoriels entre eux : l'énergie soutient l'industrie ; le numérique améliore la productivité ; l'agriculture alimente l'agro-industrie ; les transports soutiennent la logistique ; le commerce extérieur valorise les productions.

L'économie doit donc être pensée comme un système productif, non comme une addition de politiques séparées.

Axe 4 — Faire des régions les opérateurs du développement économique

La re-régionalisation trouve ici l'une de ses principales justifications. Les régions sont mieux placées que l'administration centrale pour connaître les bassins d'emploi, les entreprises locales, les besoins de formation, les infrastructures, le foncier, les universités, les ports, les plateformes logistiques et les spécialisations productives.

L'État conserve la stratégie nationale et européenne ; les régions assurent l'exécution économique territoriale. Elles peuvent identifier les écosystèmes, animer les filières locales, coordonner les formations, accompagner les PME et ETI, faciliter l'investissement et expérimenter des solutions adaptées.

Cette répartition permet de réduire la fragmentation actuelle. L'État ne doit plus multiplier les interventions directes sur le terrain ; il doit observer, comparer, diffuser les meilleures pratiques, arbitrer et garantir la cohérence nationale.

Axe 5 — Orienter l'épargne vers l'investissement productif

La France dispose d'une épargne importante, mais celle-ci n'est pas toujours suffisamment orientée vers l'investissement productif, l'innovation, l'industrie, les PME, les ETI et les infrastructures stratégiques.

Le ministère de l'économie doit donc mieux articuler épargne, financement bancaire, marchés financiers, fonds publics, capitaux européens et investissement privé.

L'objectif n'est pas de nationaliser le financement de l'économie, mais de créer des canaux efficaces entre l'épargne disponible et les besoins productifs : entreprises industrielles, transition énergétique, innovation, numérique souverain, agriculture modernisée, infrastructures, exportation.

Le financement public doit jouer un rôle d'amorçage, de garantie ou d'effet de levier, non de substitution permanente au capital privé.

Axe 6 — Restaurer la balance commerciale

Le déficit commercial est l'un des symptômes les plus nets de l'affaiblissement productif. Il traduit une insuffisance de production exportable, une dépendance aux importations, une perte

de compétitivité et parfois une incapacité à transformer les atouts nationaux en valeur ajoutée exportée.

Le ministère de l'économie doit donc faire de la balance commerciale un indicateur central. Les politiques industrielles, agricoles, énergétiques, numériques, commerciales et logistiques doivent être évaluées à partir de leur contribution au solde extérieur.

L'objectif n'est pas le protectionnisme de principe, mais la reconstitution d'une capacité exportatrice. Une économie ouverte ne peut être durablement forte que si elle produit suffisamment de biens et services exportables.

Axe 7 — Évaluer systématiquement les dépenses économiques

Un État stratège observe, compare, diffuse et arbitre. Cette logique doit être appliquée à toutes les dépenses économiques.

Chaque dispositif doit être évalué : coût, bénéficiaires, effet de levier, investissements déclenchés, emplois créés, exportations, valeur ajoutée produite, dépendances réduites, recettes fiscales futures.

Les dispositifs inefficaces doivent être supprimés ou fusionnés. Les dispositifs efficaces doivent être amplifiés ou transférés aux régions lorsqu'ils relèvent de l'exécution territoriale.

L'économie doit sortir de la logique du guichet et entrer dans une logique de rendement public.

Cadrage budgétaire

Le grand ministère de l'économie ne doit pas être compris comme une ligne budgétaire unique. Il regroupe plusieurs ministères sectoriels : finances, entreprises, travail, commerce, industrie, énergie, agriculture, pêche et numérique. Son cadrage budgétaire doit donc être consolidé à partir de ces politiques.

Le principe général est le suivant : les dépenses économiques doivent être moins dispersées, davantage évaluées et plus directement orientées vers la production, l'investissement, l'innovation, l'exportation et la réduction des dépendances.

La trajectoire budgétaire ne doit pas consister à couper indistinctement les crédits économiques. Ce serait contradictoire avec l'objectif de redressement. Elle doit au contraire distinguer :

- les dépenses de guichet, à réduire ;
- les subventions peu évaluées, à supprimer ou fusionner ;
- les dépenses administratives redondantes, à rationaliser ;
- les investissements productifs, à préserver ou renforcer ;
- les dépenses à effet de levier privé ou européen, à prioriser.

Les indicateurs de pilotage doivent être consolidés au niveau du grand ministère : croissance potentielle, taux d'emploi, productivité, investissement productif, part de l'industrie dans le PIB, solde commercial, exportations, énergie industrielle, nombre d'ETI, innovation, brevets, formations techniques, création nette de valeur ajoutée et recettes fiscales induites.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **moins de dépense économique passive, plus de dépense productive évaluée.**

Synthèse

Le grand ministère de l'économie est l'un des piliers de la refondation budgétaire. Il rassemble les politiques qui conditionnent directement la capacité de la France à produire, travailler, innover, exporter, investir et financer son modèle social.

Son rôle n'est pas de gérer administrativement l'économie, mais d'en organiser les conditions de puissance : énergie compétitive, industrie, agriculture, numérique, commerce, financement, entreprises, travail, exportation et territoires productifs.

Dans cette architecture, l'État devient stratège et les régions deviennent opératrices du développement économique. Cette distinction permet de sortir de la fragmentation actuelle entre administrations, agences, guichets, collectivités et dispositifs sectoriels.

Le ministère de l'économie doit donc devenir le ministère de la solvabilité productive. Il relie la création de richesse au redressement budgétaire. Sans production, il n'y a pas de recettes durables ; sans recettes durables, il n'y a pas de souveraineté budgétaire ; sans souveraineté budgétaire, il n'y a plus de liberté politique réelle.

La diplomatie

Finalité

Le ministère de la diplomatie a pour finalité de représenter la France dans le monde, de défendre ses intérêts stratégiques, de contribuer à la paix, de protéger ses ressortissants, de soutenir son influence et de participer à la construction d'une action extérieure européenne cohérente.

La diplomatie n'est pas une fonction décorative. Elle conditionne la capacité d'un État à prévenir les crises, former des alliances, sécuriser ses approvisionnements, défendre ses entreprises, peser dans les normes internationales, protéger ses citoyens à l'étranger et inscrire son action dans des cadres multilatéraux.

Dans une France confrontée au risque de défaut, la diplomatie doit être considérée comme une fonction régaliennne à fort rendement potentiel. Une diplomatie efficace peut réduire des risques de crise, faciliter des contrats, sécuriser des chaînes d'approvisionnement, favoriser les coopérations scientifiques, soutenir les exportations et renforcer la position française dans l'Union européenne.

Sa finalité peut être résumée ainsi : **transformer l'influence diplomatique en sécurité, en puissance économique et en capacité européenne d'action.**

Situation actuelle

La France dispose d'un appareil diplomatique important, d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, d'un réseau d'ambassades étendu, d'une tradition multilatérale, d'une capacité militaire encore significative, d'un espace francophone, d'une présence mondiale par ses outre-mer et d'un rôle structurant dans l'Union européenne.

Ces atouts demeurent considérables. Mais ils sont fragilisés par la dispersion des priorités, la perte relative d'influence économique, l'affaiblissement de certaines positions françaises en Afrique, la montée des puissances concurrentes, la tension entre ambition mondiale et moyens limités, ainsi que la difficulté à articuler stratégie nationale et stratégie européenne.

Les défauts de la diplomatie tiennent moins à son niveau de dépense qu'à sa dispersion : fragmentation entre diplomatie politique, diplomatie économique, aide au développement, défense, commerce extérieur, culture, francophonie, Union européenne et agences spécialisées ; insuffisante hiérarchisation géographique ; difficulté à mesurer les résultats ; faible lisibilité pour les citoyens du lien entre diplomatie, économie, sécurité et souveraineté.

Le problème central n'est donc pas d'abord budgétaire. Il est stratégique : la France ne peut plus entretenir une diplomatie d'ambition globale sans hiérarchiser plus clairement ses priorités, ses espaces d'action, ses instruments et ses résultats attendus.

Comparaisons utiles

Les comparaisons étrangères permettent d'éclairer la refondation sans copier un modèle unique.

Le modèle britannique met historiquement l'accent sur le lien entre diplomatie, renseignement, commerce, défense et influence mondiale. Il montre l'intérêt d'une diplomatie resserrée autour d'objectifs stratégiques lisibles : sécurité, commerce, alliances, influence normative et projection de puissance.

Le modèle allemand donne davantage de poids à la diplomatie économique, aux exportations, aux relations commerciales, aux réseaux industriels, aux salons, aux chambres de commerce et aux partenariats technologiques. Il montre comment une puissance économique peut prolonger son influence par ses entreprises et ses normes.

Le modèle suisse illustre une diplomatie de crédibilité institutionnelle, de médiation, d'accueil des organisations internationales et de neutralité active. Il suggère qu'une diplomatie peut être influente sans nécessairement reposer sur une posture militaire globale.

Enfin, le modèle européen, à travers le Service européen pour l'action extérieure, reste incomplet mais stratégique. Dans une perspective de refondation, la diplomatie française doit conserver sa capacité nationale tout en devenant l'un des moteurs d'une diplomatie européenne mieux coordonnée.

Ces comparaisons conduisent à une conclusion simple : une diplomatie efficace doit être stratégique, économique, crédible, mesurable et coordonnée avec ses alliances.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Clarifier les priorités géographiques

La diplomatie française doit hiérarchiser ses espaces d'action.

Les priorités naturelles sont l'Union européenne et le voisinage européen, la Méditerranée, l'Afrique, l'Indo-Pacifique, l'Amérique du Nord, les grandes puissances systémiques, les régions de crise affectant directement la France et les espaces stratégiques liés aux ressources, aux routes maritimes, aux câbles et aux flux économiques.

Cette hiérarchisation ne signifie pas abandon des autres zones. Elle signifie adaptation du niveau de présence aux enjeux réels. Tous les postes diplomatiques ne peuvent pas avoir le même poids, les mêmes moyens, la même finalité et les mêmes priorités.

L'objectif est de passer d'une diplomatie de présence générale à une diplomatie de présence stratégique.

Axe 2 — Relier diplomatie et économie productive

La diplomatie doit mieux soutenir l'économie productive : exportations, contrats stratégiques, accès aux marchés, sécurisation des investissements, normes techniques, grands projets, infrastructures, énergie, numérique, industrie, agriculture, défense, santé et technologies critiques.

Il ne s'agit pas de réduire la diplomatie à une fonction commerciale. Il s'agit de reconnaître que la souveraineté économique dépend aussi de la capacité diplomatique à ouvrir des marchés, défendre des entreprises, construire des coalitions normatives et sécuriser des partenariats.

La diplomatie économique doit donc être pleinement articulée avec les ministères de l'économie, de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture, du numérique et du commerce extérieur.

Axe 3 — Sécuriser les ressources stratégiques

La diplomatie doit contribuer directement à la sécurité des approvisionnements.

Les ressources critiques concernent l'énergie, les métaux rares, les terres rares, les semi-conducteurs, les médicaments, l'alimentation, l'eau, les câbles sous-marins, les ports, les routes maritimes, les points de passage, les données et les chaînes logistiques.

Cette dimension doit devenir centrale. Les conflits récents, les tensions commerciales, les sanctions, les dépendances énergétiques et la fragmentation des chaînes de valeur montrent que la diplomatie ne peut plus être séparée de la sécurité économique.

La diplomatie des ressources ne doit pas être prédatrice. Elle doit rechercher des partenariats stables, réciproques, juridiquement sécurisés, compatibles avec les intérêts français, européens et des pays partenaires.

Axe 4 — Européaniser sans dissoudre

La France doit rechercher une européanisation progressive de certaines fonctions diplomatiques, sans dissoudre sa diplomatie nationale.

Cette européanisation peut prendre plusieurs formes : coordination des positions, mutualisation de certaines infrastructures, postes conjoints dans certains pays, formation commune partielle, partage d'analyses, représentation européenne renforcée lorsque les intérêts convergent, articulation avec le Service européen pour l'action extérieure.

Une hypothèse de mutualisation européenne permettrait de réduire certains coûts de **30 à 35 %**, avec un gain potentiel d'environ **2,8 Md€ par an**, sous réserve d'une véritable maturation européenne.

Cette piste est importante, mais elle ne doit pas être présentée comme une coupe budgétaire automatique. Elle n'a de sens que si elle renforce l'influence européenne et française. Une mutualisation qui affaiblirait la capacité d'analyse, la présence politique ou la protection consulaire serait contre-productive.

Axe 5 — Réarticuler diplomatie, défense et renseignement

La diplomatie ne peut être séparée de la défense et du renseignement, mais elle ne doit pas non plus leur être subordonnée.

La défense fournit la crédibilité de la puissance. Le renseignement fournit l'anticipation. La diplomatie transforme ces informations et ces capacités en positions politiques, alliances, compromis, traités, médiations, sanctions, garanties et architectures de sécurité.

Cette articulation est particulièrement importante pour l'Europe, l'Ukraine, la Russie, la Méditerranée, l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Indo-Pacifique. La France doit éviter la dispersion entre déclarations diplomatiques, engagements militaires, initiatives européennes et intérêts économiques.

Une doctrine d'action extérieure doit donc lier clairement : objectifs politiques, moyens diplomatiques, moyens militaires, risques, partenaires, calendrier et indicateurs de sortie.

Axe 6 — Mesurer les résultats de l'action diplomatique

La diplomatie ne doit pas être évaluée seulement par le nombre de visites, sommets, communiqués ou prises de position.

Les indicateurs doivent porter sur les résultats : accords conclus et effectivement appliqués, contrats facilités, investissements sécurisés, positions obtenues dans les organisations internationales, coalitions constituées, crises évitées ou contenues, influence normative, coopérations scientifiques, industrielles et énergétiques, qualité du service consulaire, contribution aux positions européennes.

Cette évaluation doit rester intelligente : tout n'est pas quantifiable en diplomatie. Mais l'absence d'évaluation produit l'opacité, la dispersion et la difficulté à arbitrer entre priorités.

Le but n'est pas de transformer la diplomatie en administration d'indicateurs, mais de mieux relier les moyens aux objectifs.

Cadrage budgétaire

La diplomatie doit rester une fonction régaliennne prioritaire, mais sa dépense doit être strictement cadrée.

La trajectoire proposée est d'environ **6,0 à 6,5 Md€ en 2025**, soit autour de **0,20 % du PIB** ; stabilisation en euros constants à l'horizon 2030 ; puis **5,5 à 6,5 Md€ en 2035**, selon le degré de mutualisation européenne, soit environ **0,15 à 0,20 % du PIB**.

Il ne s'agit pas de diminuer mécaniquement la diplomatie. Une baisse brute affaiblirait l'influence française et pourrait coûter plus cher à long terme si elle réduisait la capacité d'anticipation, de négociation, de protection consulaire ou de soutien économique.

La logique budgétaire doit donc être qualitative : stabilité en part de PIB, réallocation interne, mutualisation européenne progressive, réduction des doublons, concentration sur les priorités géographiques, renforcement de la diplomatie économique et évaluation des résultats.

Les dépenses doivent être priorisées selon leur rendement stratégique : postes essentiels, zones de crise, Union européenne, diplomatie économique, ressources critiques, présence consulaire utile, influence normative, action multilatérale et soutien aux entreprises.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **ne pas affaiblir la diplomatie, mais réduire sa dispersion.**

Synthèse

La diplomatie est une fonction régaliennne essentielle, mais elle doit être repensée dans un environnement international plus dur, plus économique et plus concurrentiel.

La France conserve des atouts majeurs : siège au Conseil de sécurité, réseau diplomatique, défense, francophonie, outre-mer, industrie stratégique, culture, position européenne. Mais ces atouts ne suffisent plus s'ils ne sont pas hiérarchisés, articulés et évalués.

La refondation proposée repose sur une ligne claire : clarifier les priorités géographiques, relier diplomatie et économie productive, sécuriser les ressources stratégiques, européaniser sans dissoudre, articuler diplomatie, défense et renseignement, mesurer les résultats.

Dans une France menacée par le défaut, la diplomatie ne doit pas être traitée comme une dépense de représentation. Elle doit devenir un instrument de sécurité, d'influence, de souveraineté économique et de puissance européenne. Son budget doit rester modéré, mais mieux orienté. La diplomatie refondée n'est pas moins ambitieuse ; elle est plus stratégique.

La défense

Finalité

Le ministère de la défense a pour finalité de garantir la protection du territoire national, la sécurité des citoyens, la continuité des institutions, la dissuasion nucléaire, la liberté d'action extérieure de la France et sa contribution à la sécurité européenne.

La défense ne se limite pas à l'entretien d'une armée. Elle transforme la souveraineté politique en capacité effective de protection et d'action. Sans défense crédible, la diplomatie perd une partie de sa portée, la souveraineté devient déclarative, les alliances deviennent asymétriques et les intérêts stratégiques du pays deviennent vulnérables.

Dans un environnement international marqué par la guerre en Ukraine, le retour des conflits de haute intensité, la compétition entre puissances, les tensions maritimes, les attaques cyber, les drones, les missiles, les opérations hybrides et la fragilisation des équilibres européens, la défense redevient une fonction régaliennne centrale.

La finalité du ministère peut donc être résumée ainsi : **maintenir une défense complète, souveraine et endurante, capable de dissuader, protéger, durer et agir avec ses alliés européens.**

Situation actuelle

La défense française conserve des atouts majeurs : dissuasion nucléaire, armées professionnelles, expérience opérationnelle, capacité de projection, industrie de défense, renseignement, forces spéciales, marine de haute mer, aviation de combat, capacité spatiale et siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Elle dispose aussi d'une culture stratégique plus affirmée que celle de nombreux États européens.

Ces atouts demeurent essentiels. La France reste l'un des rares États européens capables de penser ensemble dissuasion, projection, industrie de défense, autonomie technologique, renseignement et action extérieure.

Mais la situation internationale récente a mis en évidence des fragilités désormais difficiles à ignorer : insuffisance des stocks de munitions, disponibilité parfois limitée des équipements, faiblesse relative des capacités sol-air et anti-drone, besoin accru en drones, guerre électronique, renseignement tactique, commandement numérique, difficulté à produire rapidement en grande série, coûts élevés de certains équipements rares, complexité des programmes industriels, dépendances à certains composants ou matières critiques, articulation encore incertaine entre souveraineté nationale, OTAN et défense européenne.

La France a longtemps privilégié un modèle d'armée très qualitatif, professionnel, technologique et projetable. Ce modèle conserve sa pertinence. Mais il doit désormais être corrigé par une exigence d'endurance : stocks, production, maintenance, réserves, défense sol-air, drones, guerre électronique, cyberdéfense, résilience territoriale et capacité de durer dans un conflit prolongé.

Le problème central n'est donc pas de réduire l'effort militaire. Il est d'augmenter le rendement de chaque euro dépensé, en rééquilibrant l'excellence technologique par la masse utile, la disponibilité, la standardisation, la production en série et l'interopérabilité européenne.

La ligne directrice peut être formulée ainsi : **mieux de défense, pas moins de défense.**

Comparaisons utiles

Les comparaisons internationales éclairent les choix français sans imposer un modèle unique.

Le modèle américain montre la puissance d'une défense intégrée à une base industrielle, technologique, universitaire et financière massive. Il n'est pas reproductible à l'échelle française, mais il rappelle que la supériorité militaire repose autant sur l'écosystème industriel, scientifique, numérique et logistique que sur les armées elles-mêmes.

Le modèle britannique conserve une logique proche de la France : dissuasion nucléaire, projection, marine, renseignement, forces spéciales, lien privilégié avec les États-Unis. Il montre l'intérêt d'une armée expéditionnaire crédible, mais aussi les limites d'un format réduit sous forte contrainte budgétaire.

Le modèle allemand illustre une puissance économique longtemps réticente à la puissance militaire, mais désormais contrainte de réinvestir massivement face à la dégradation stratégique européenne.

Les modèles finlandais et polonais rappellent l'importance de la défense territoriale, des réserves, de la préparation de la société, des stocks, de l'artillerie, de la défense sol-air et de la profondeur stratégique.

Enfin, le modèle ukrainien n'est pas un modèle institutionnel, mais une leçon opérationnelle : drones, guerre électronique, renseignement en temps réel, adaptation rapide, consommation massive de munitions, dispersion, résilience et innovation tactique sont devenus centraux.

Ces comparaisons conduisent à une conclusion : la défense française doit rester complète, mais moins fascinée par la rareté technologique et plus attentive à l'endurance opérationnelle.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Passer de la rareté technologique à l'endurance opérationnelle

La France ne doit pas abandonner les équipements de haute technologie. La dissuasion nucléaire, les sous-marins, l'aviation de combat, les satellites, les missiles, les systèmes de commandement et les capacités cyber exigent un haut niveau technologique.

Mais la guerre contemporaine montre qu'une armée ne peut pas seulement être brillante. Elle doit durer.

L'endurance opérationnelle suppose des stocks, des pièces, des munitions, des personnels disponibles, des capacités de réparation, des réserves, une logistique solide, une capacité de remplacement rapide et une production industrielle réactive.

La question essentielle devient donc : combien de temps les forces peuvent-elles tenir à haute intensité, avec quelles pertes, quels stocks, quelles capacités de reconstitution et quelle base industrielle ?

Axe 2 — Reconstituer les stocks et la capacité industrielle de guerre

Les conflits récents ont montré que la consommation de munitions, drones, pièces détachées, missiles, blindés, équipements électroniques et systèmes de communication peut être massive. Une défense crédible suppose donc une base industrielle capable de produire, réparer, adapter et monter en cadence.

La reconstitution des stocks doit devenir une priorité centrale : munitions d'artillerie, missiles, systèmes sol-air, pièces critiques, drones, brouilleurs, équipements individuels, pièces de maintenance, carburants, composants électroniques et moyens médicaux militaires.

Cette politique doit être articulée avec le ministère de l'industrie. La défense ne peut pas être forte si l'industrie de défense dépend de chaînes d'approvisionnement fragiles ou de composants critiques importés.

L'objectif n'est pas de militariser toute l'industrie, mais de constituer une capacité de production de crise.

Axe 3 — Renforcer la défense sol-air, anti-drone et électronique

La menace contemporaine est saturante : drones, missiles, roquettes, munitions rôdeuses, attaques cyber, brouillage, frappes dans la profondeur, guerre électronique et attaques sur les infrastructures critiques.

La défense sol-air, la lutte anti-drone, la guerre électronique et la protection des bases, ports, aéroports, centres de commandement, centrales, réseaux et nœuds logistiques doivent être renforcées.

La priorité doit être double : protection des forces déployées et protection du territoire national. Une armée projetable mais vulnérable sur ses bases, ses réseaux ou ses flux logistiques serait insuffisamment résiliente.

La défense moderne doit donc combiner haute technologie, systèmes peu coûteux, couches multiples de protection, brouillage, détection, interception et capacités de réparation rapide.

Axe 4 — Intégrer renseignement, commandement, espace et numérique

Le combat moderne repose sur une boucle rapide : détecter, décider, frapper, évaluer, recommencer. Cette chaîne est un point central.

Cette boucle suppose l'intégration du renseignement, du spatial, des drones, des capteurs, des communications, du commandement numérique, de l'intelligence artificielle, de la cybersécurité, de la guerre électronique et des feux.

La supériorité ne dépend plus seulement de la puissance de feu. Elle dépend de la vitesse de décision, de la qualité de l'information, de l'interopérabilité des systèmes et de la capacité à fonctionner dans un environnement dégradé.

Le ministère de la défense doit donc être pleinement articulé avec les ministères du numérique, de l'industrie, de l'énergie et de l'espace. Les données, les réseaux, les satellites et les capacités cyber sont désormais des infrastructures militaires essentielles.

Axe 5 — Renforcer les réserves et la résilience territoriale

La défense ne peut pas reposer uniquement sur les forces professionnelles actives. Les réserves, la préparation de la société, la protection civile, la continuité des services, la sécurité des infrastructures et la résilience territoriale deviennent des composantes de la défense nationale.

Il ne s'agit pas de transformer la France en société militarisée. Il s'agit de préparer le pays à des crises graves : cyberattaque massive, rupture énergétique, sabotage, conflit aux frontières de l'Europe, crise migratoire provoquée, désinformation, attaques hybrides, tensions maritimes ou paralysie logistique.

Les régions n'ont pas vocation à commander la défense. Celle-ci reste une compétence étatique. Mais elles peuvent soutenir la résilience : infrastructures, logistique, formation, réserves, protection civile, articulation avec les entreprises, identification des sites critiques, soutien sanitaire et continuité territoriale.

Axe 6 — Construire une européanisation pragmatique

La France doit conserver ses piliers souverains, notamment la dissuasion nucléaire, le commandement national, certaines capacités critiques et son autonomie de décision.

Mais elle doit aussi construire une européanisation pragmatique de la défense : achats groupés, standardisation, stocks communs, munitions, maintenance, transport stratégique, défense sol-air, cybersécurité, renseignement partagé, spatial, drones, formation, exercices et interopérabilité.

Cette européanisation ne doit pas devenir un slogan institutionnel. Elle doit produire des capacités concrètes. Le bon critère est simple : mutualiser ce qui augmente la masse, réduit les coûts, accélère la production ou renforce l'interopérabilité ; conserver souverain ce qui conditionne l'autonomie politique ultime.

La défense européenne ne doit pas dissoudre la défense française. Elle doit l'amplifier.

Axe 7 — Simplifier les programmes et mieux piloter les coûts

Les programmes d'armement sont souvent longs, complexes, coûteux et vulnérables aux dérives de calendrier. La sophistication technologique est parfois nécessaire, mais elle peut aussi réduire les volumes, compliquer la maintenance et fragiliser la disponibilité.

Le ministère doit renforcer le pilotage des coûts complets : acquisition, maintien en condition opérationnelle, formation, munitions, infrastructures, énergie, pièces, logiciel, cybersécurité et fin de vie.

La standardisation, les séries plus longues, les équipements modulaires, les architectures ouvertes et la maintenance simplifiée peuvent améliorer la disponibilité et réduire les coûts.

La défense doit donc être évaluée non seulement par les équipements commandés, mais par les équipements disponibles, utilisables, maintenables et recomplétables.

Cadrage budgétaire

La défense n'est pas une variable d'ajustement budgétaire ordinaire. Une réduction mécanique de l'effort militaire serait contradictoire avec la dégradation de l'environnement stratégique. La trajectoire doit donc être impérative, mais orientée vers la performance.

Le document proposé : **environ 50 Md€ hors pensions en 2025**, maintien autour de **2 % du PIB en 2030**, puis **2 % à 2,3 % du PIB en 2035** selon le contexte stratégique.

Cette trajectoire ne doit toutefois pas autoriser une hausse automatique et non évaluée. Toute augmentation doit être conditionnée à des résultats mesurables : disponibilité des équipements, reconstitution des stocks, production de munitions, défense sol-air, drones, guerre électronique, cyberdéfense, interopérabilité européenne, maintenance et capacité de montée en cadence industrielle.

Le cadrage budgétaire repose donc sur quatre principes :

1. maintenir l'effort de défense ;
2. rééquilibrer les dépenses vers l'endurance ;
3. renforcer la base industrielle et les stocks ;
4. mesurer la disponibilité réelle plutôt que les seuls crédits engagés.

Les indicateurs de performance doivent être adaptés : taux de disponibilité des matériels, niveau des stocks, délais de production, capacité de montée en cadence, coût du maintien en condition opérationnelle, nombre de réservistes formés, couverture sol-air, capacités anti-drone, résilience cyber, interopérabilité européenne, autonomie des composants critiques.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **maintenir l'effort, mais exiger le rendement opérationnel**.

Synthèse

La défense est une fonction régaliennne majeure. Elle garantit la souveraineté, la sécurité du territoire, la crédibilité diplomatique, la protection des intérêts extérieurs et la contribution française à la sécurité européenne.

La France dispose d'atouts considérables : dissuasion nucléaire, armées professionnelles, industrie de défense, renseignement, projection, marine, aviation, espace, forces spéciales.

Mais ces atouts doivent être complétés par une exigence nouvelle d'endurance : stocks, munitions, drones, guerre électronique, défense sol-air, cyberdéfense, réserves, résilience territoriale et production industrielle de crise.

La refondation proposée ne consiste donc pas à réduire la défense, mais à corriger son modèle. Il faut conserver l'excellence technologique tout en retrouvant la masse utile, la disponibilité, la standardisation et la capacité de durer.

Dans une France contrainte budgétairement, la défense ne peut pas devenir une dépense incontrôlée. Mais elle ne peut pas non plus être sacrifiée. Elle doit être sanctuarisée en fonction des risques, tout en étant plus sévèrement évaluée. La bonne formule demeure : **mieux de défense, pas moins de défense.**

La médecine

Finalité

Le ministère de la médecine a pour finalité d'organiser la capacité nationale à prévenir, diagnostiquer, soigner, rechercher, former, équiper et résister aux crises sanitaires.

Il correspond au volet étatique de l'actuelle politique de santé. Il doit être distingué du ministère social de la santé, qui relève du grand ministère du social et du budget social. Cette distinction est essentielle : la médecine organise le système de soins ; la santé sociale garantit l'accès financier aux soins.

La médecine ne rembourse donc pas principalement les soins. Elle structure l'offre sanitaire : hôpitaux, médecine de ville, formation des professionnels, recherche biomédicale, prévention, sécurité sanitaire, équipements, numérique médical, gestion des crises, articulation territoriale et souveraineté pharmaceutique.

Dans une logique de responsabilité budgétaire, cette distinction permet de mieux comprendre les effets de levier : une médecine mieux organisée réduit à terme la pression sur le budget social de la santé ; inversement, une médecine mal organisée accroît les remboursements, les arrêts de travail, les hospitalisations évitables, les inégalités d'accès et les coûts futurs.

La finalité du ministère peut donc être résumée ainsi : **organiser la capacité à soigner pour réduire les coûts humains, sociaux et budgétaires de la maladie.**

Situation actuelle

Le système français conserve des atouts importants : couverture large, assurance maladie robuste, hôpitaux publics, professionnels nombreux, excellence de certaines spécialités, recherche biomédicale reconnue, tradition hospitalo-universitaire et capacité de prise en charge des pathologies lourdes.

Mais son organisation est devenue difficilement lisible, avec trois niveaux imbriqués : un volet social — assurance maladie, soins, remboursements — représentant environ 11 à 12 % du PIB ; un volet étatique — stratégie, infrastructures, recherche, prévention, sécurité sanitaire ; et un volet territorial — ARS, hôpitaux, planification. Cette imbrication permet une couverture large, mais génère une forte complexité institutionnelle et une dilution des responsabilités.

Le principal défaut du système n'est donc pas seulement financier. Le système français soigne beaucoup, souvent bien, mais il anticipe insuffisamment. Il reste trop réactif, trop hospitalo-centré, trop fragmenté, trop peu préventif et insuffisamment organisé autour des parcours de soins.

Plusieurs faiblesses doivent être soulignées : gouvernance fragmentée, pilotage hospitalier complexe, prévention insuffisante, résilience sanitaire faible, pénuries, dépendances extérieures, déserts médicaux, numérique médical incomplet et formation mal anticipée.

Le problème central est donc le rendement global de la dépense. La France dépense beaucoup pour la santé, mais cette dépense n'est pas toujours transformée en prévention, accès rapide, continuité des soins, coordination territoriale, souveraineté pharmaceutique ou réduction des pathologies évitables.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les systèmes les plus efficaces ne sont pas nécessairement ceux qui dépensent le plus, mais ceux qui articulent le mieux prévention, soins primaires, hôpital, médecine spécialisée, données médicales et pilotage territorial.

Les pays nordiques mettent davantage l'accent sur la prévention, la médecine de premier recours, les données de santé, l'organisation territoriale et la confiance dans les institutions sanitaires. L'Allemagne dispose d'un système hospitalier dense, mais coûteux, qui montre à la fois l'intérêt de capacités importantes et le risque d'une offre trop fragmentée. Les Pays-Bas illustrent une organisation plus structurée autour des soins primaires, du parcours du patient et de la régulation par l'assurance. Le Royaume-Uni, avec le NHS, rappelle qu'un système très intégré peut maîtriser certains coûts, mais au prix de tensions importantes sur les délais si l'investissement et la capacité médicale ne suivent pas.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit éviter deux erreurs : réduire brutalement les moyens hospitaliers au nom de l'économie ; maintenir un système coûteux sans réorganisation de la prévention, de la médecine de proximité et du pilotage territorial.

Le bon objectif n'est donc pas moins de médecine, mais une médecine mieux organisée, mieux territorialisée, plus préventive, plus numérique, plus résiliente et plus productive.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Clarifier la distinction entre médecine et santé sociale

La première réforme consiste à clarifier la frontière entre le volet étatique et le volet social.

La médecine relève de l'organisation de l'offre : professionnels, hôpitaux, formation, recherche, prévention, sécurité sanitaire, équipements, crise, numérique, médicament, infrastructures.

La santé sociale relève de l'accès financier : assurance maladie, remboursements, reste à charge, complémentarité avec les mutuelles, protection des ménages, solidarité face au risque maladie.

Ces deux volets doivent être coordonnés, mais ils ne doivent pas être confondus. L'action étatique organise, produit, investit et structure les politiques publiques ; l'action sociale assure la redistribution, la protection et la stabilisation des situations individuelles.

Cette clarification permettra de mieux évaluer les responsabilités. Si les remboursements augmentent parce que la prévention échoue, le problème est d'abord étatique. Si l'accès financier aux soins devient impossible, le problème relève du budget social. Si les deux dysfonctionnent, il faut piloter les deux ensemble.

Axe 2 — Recentrer le système sur la prévention

La prévention doit devenir une fonction centrale du ministère de la médecine.

Un système qui intervient trop tard produit mécaniquement des coûts humains et financiers plus élevés : maladies chroniques aggravées, hospitalisations évitables, perte d'autonomie, arrêts de travail, complications, traitements lourds, dépendance.

La prévention doit porter sur les grands déterminants : alimentation, activité physique, addictions, sommeil, santé mentale, dépistages, vaccination, santé environnementale, médecine scolaire, santé au travail, suivi des maladies chroniques.

La prévention ne doit pas être seulement un discours. Elle doit être mesurée par des indicateurs : dépistages réalisés, vaccinations, réduction des hospitalisations évitables, prise en charge précoce, baisse des complications, diminution des arrêts longs, amélioration de l'espérance de vie en bonne santé.

Axe 3 — Réorganiser les parcours de soins

Le patient ne doit plus être renvoyé d'un guichet à l'autre. La médecine doit être organisée autour des parcours : médecin traitant, soins primaires, spécialistes, hôpital, rééducation, suivi chronique, médico-social, retour à domicile.

Les ruptures de parcours produisent des surcoûts : examens redondants, retards de diagnostic, passages inutiles aux urgences, hospitalisations prolongées, mauvaise coordination entre ville et hôpital.

Le ministère doit donc organiser une médecine de parcours, avec coordination territoriale, dossier médical réellement partagé, responsabilités identifiées et indicateurs de continuité.

La médecine de ville, l'hôpital et le médico-social doivent cesser d'être trois mondes administratifs séparés. Ils doivent devenir les composantes d'un même système de soins.

Axe 4 — Restaurer l'hôpital dans ses missions propres

L'hôpital doit être recentré sur ses missions principales : soins complexes, urgence réelle, chirurgie, soins intensifs, spécialités lourdes, recherche, enseignement, innovation, recours territorial et gestion de crise.

Il ne doit pas absorber toutes les défaillances du système : absence de médecin disponible, impossibilité de rendez-vous, rupture de suivi, carence sociale, mauvaise orientation, manque de structures intermédiaires.

La crise hospitalière ne se résoudra pas uniquement par des crédits supplémentaires. Elle suppose une meilleure articulation avec les soins primaires, une simplification administrative, une amélioration des conditions de travail, une organisation des équipes, une gestion plus souple des établissements et une meilleure anticipation des besoins.

L'hôpital doit être protégé, mais aussi désengorgé.

Axe 5 — Résorber les déserts médicaux par une stratégie territoriale

Les déserts médicaux ne relèvent pas seulement du nombre national de médecins. Ils résultent aussi de la répartition territoriale, de l'organisation des soins, des conditions d'exercice, du vieillissement des praticiens, du temps administratif, du manque de coopération et de l'attractivité des territoires.

La réponse doit combiner plusieurs leviers : maisons de santé, coopération entre professionnels, délégation encadrée de certains actes, télémédecine utile, assistants médicaux, incitations territoriales, formation régionalisée, stages en zones sous-dotées, soutien aux jeunes médecins, coordination avec les régions et les collectivités.

La médecine territoriale ne doit pas être une médecine de second rang. Elle doit devenir une composante centrale de la cohésion nationale.

Axe 6 — Accélérer le numérique médical

Le numérique médical est un levier majeur de productivité, mais il reste insuffisamment intégré.

L'objectif n'est pas d'ajouter des logiciels aux logiciels. Il s'agit de construire une architecture cohérente : dossier médical partagé réellement utilisé, interopérabilité, messagerie sécurisée, données de santé protégées, télémedecine, aide au diagnostic, prescription numérique, suivi des parcours, prévention, recherche clinique et pilotage sanitaire.

Le numérique doit réduire le temps administratif des soignants, non l'augmenter. Il doit améliorer la coordination, éviter les examens inutiles, faciliter le suivi des maladies chroniques, accélérer les diagnostics et renforcer la surveillance épidémiologique.

L'intelligence artificielle peut être utilisée pour l'imagerie, le tri documentaire, la détection de risques, l'aide au diagnostic, la recherche et l'optimisation des parcours, mais sous contrôle médical, éthique et juridique strict.

Axe 7 — Renforcer la souveraineté sanitaire

La crise sanitaire récente a rappelé la fragilité des dépendances extérieures : médicaments, principes actifs, équipements, masques, réactifs, dispositifs médicaux, capacités de production, stocks stratégiques.

La souveraineté sanitaire doit être articulée avec l'industrie, la recherche, l'université, le numérique et l'Union européenne. Il ne s'agit pas de tout produire en France, mais d'identifier les dépendances critiques, de sécuriser les approvisionnements, de constituer des stocks, de relocaliser certaines productions stratégiques et de coordonner les capacités européennes.

Le ministère de la médecine doit donc être aussi un ministère de résilience sanitaire.

Axe 8 — Adapter la formation aux besoins réels

La formation des médecins, infirmiers, aides-soignants, pharmaciens, biologistes, sages-femmes, kinésithérapeutes et autres professionnels de médecine doit être mieux anticipée.

Les besoins dépendent de la démographie, du vieillissement, des pathologies chroniques, de la répartition territoriale, des départs à la retraite, des modes d'exercice, de la féminisation des professions, du temps partiel, des nouvelles technologies et des délégations de tâches.

La formation doit être pensée sur vingt ans, pas seulement sur la prochaine rentrée universitaire. Elle doit aussi être davantage territorialisée : former dans les régions, faire pratiquer dans les territoires, stabiliser les équipes et renforcer l'attractivité des zones sous-dotées.

Cadrage budgétaire

Le cadrage budgétaire de la médecine doit être distingué de celui de la santé sociale. Le budget social de la santé supporte les remboursements, les prestations et la protection financière des assurés. Le budget étatique de la médecine doit financer la stratégie sanitaire, l'organisation de l'offre, la prévention, la recherche, la formation, les infrastructures, la sécurité sanitaire et la résilience.

La logique budgétaire ne doit pas être une réduction aveugle. Une médecine sous-financée ou mal organisée augmente les dépenses sociales futures. À l'inverse, une médecine bien structurée peut réduire les coûts de long terme : hospitalisations évitables, pathologies aggravées, arrêts de travail, dépendance, urgences saturées, traitements tardifs.

Le cadrage doit donc reposer sur quatre principes :

1. maintenir les capacités critiques ;

2. déplacer l'effort vers la prévention et les soins primaires ;
3. réduire les coûts administratifs et les ruptures de parcours ;
4. évaluer les résultats sanitaires plutôt que les seuls volumes d'actes.

Les indicateurs de performance doivent être explicites : délais d'accès aux soins, densité médicale territoriale, passages évitables aux urgences, hospitalisations évitables, taux de prévention, espérance de vie en bonne santé, disponibilité des médicaments critiques, satisfaction des patients, temps administratif des soignants, taux d'usage du dossier médical, qualité des parcours et coût complet par pathologie.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **investir dans l'organisation médicale pour réduire les dépenses sociales futures de santé.**

Synthèse

Le choix de renommer le ministère de la santé étatique en **ministère de la médecine** est pertinent, car il clarifie une ambiguïté majeure. La santé est à la fois une politique médicale, une politique sociale et une politique territoriale. Les confondre empêche de comprendre les responsabilités et les coûts.

La médecine organise la capacité à soigner ; la santé sociale garantit l'accès financier aux soins. Cette distinction permet de mieux piloter la dépense publique, d'éviter les transferts de charge et de mesurer les effets réels de l'action publique.

La refondation proposée repose sur une ligne claire : prévention, parcours, soins primaires, hôpital recentré, numérique médical, formation anticipée, souveraineté sanitaire et résilience.

Le ministère de la médecine devient ainsi un ministère stratégique. Il ne rembourse pas principalement la maladie ; il organise la capacité nationale à l'éviter, la diagnostiquer, la traiter et en réduire les conséquences. Dans une logique de responsabilité budgétaire, c'est l'un des ministères où l'investissement intelligent peut produire les économies sociales les plus importantes à long terme.

L'enseignement

Finalité

Le ministère de l'enseignement a pour finalité d'assurer à chaque élève la maîtrise des savoirs fondamentaux, de structurer son parcours scolaire, de préparer son insertion civique, sociale et professionnelle, et de garantir la continuité éducative sur l'ensemble du territoire.

L'enseignement ne constitue pas seulement une politique sociale ou culturelle. Il est l'une des principales infrastructures productives d'un pays. Il conditionne la qualité du capital humain, la productivité future, l'innovation, la cohésion nationale, la mobilité sociale, la citoyenneté, la sécurité intérieure, l'emploi et la capacité d'adaptation aux mutations technologiques.

Dans une France confrontée au risque de défaut, l'enseignement doit donc être considéré comme un investissement de long terme. Mais cet investissement ne peut plus être évalué seulement par les moyens engagés. Il doit être évalué par les résultats obtenus : lecture, écriture, calcul, raisonnement scientifique, culture générale, autonomie de travail, capacité d'orientation, réduction des écarts sociaux et préparation à la vie adulte.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **garantir les apprentissages fondamentaux pour restaurer la capacité future du pays à travailler, produire, comprendre et décider.**

Situation actuelle

Le système scolaire français conserve des atouts : un maillage territorial dense, une école maternelle développée, des enseignants nombreux, une tradition républicaine forte, des programmes nationaux, des lycées généraux, technologiques et professionnels, et une capacité à former encore une partie importante d'élèves de très bon niveau.

Mais ces atouts sont fragilisés par une dégradation progressive des résultats, une baisse d'attractivité du métier enseignant, une difficulté à réduire les inégalités sociales de réussite, une complexité administrative importante, une perte de lisibilité des parcours, une orientation souvent tardive ou subie, et une articulation insuffisante entre enseignement général, technologique, professionnel et besoins économiques.

Les indicateurs essentiels : scores PISA, score PIRLS, maîtrise de la lecture en fin de primaire, taux d'abandon scolaire, attractivité du métier enseignant, réduction des écarts sociaux de réussite. Les objectifs à horizon 2035 porteront notamment une progression des scores PISA et PIRLS et une amélioration significative de la maîtrise de la lecture.

Le problème central n'est donc pas seulement budgétaire. La dépense éducative reste élevée et la trajectoire proposée la stabilise en part de PIB. Le problème est le rendement pédagogique et institutionnel de cette dépense : quels apprentissages sont réellement acquis, à quel âge, avec quels écarts sociaux, avec quelle continuité entre cycles, et avec quelle capacité de correction lorsque les résultats se dégradent ?

Comparaisons utiles

Les comparaisons internationales montrent que les systèmes scolaires performants ne reposent pas sur un seul facteur. Ils combinent généralement plusieurs éléments : enseignants bien formés, forte attention aux fondamentaux, évaluation régulière, autonomie encadrée des établissements, confiance professionnelle, continuité des parcours, orientation lisible et réduction précoce des difficultés.

Les pays nordiques montrent l'importance de la confiance envers les enseignants, de la qualité de la formation, du suivi individualisé et de la cohérence institutionnelle. L'Allemagne illustre l'importance des voies professionnelles et de l'articulation entre école, formation, entreprise et territoires. Certains pays d'Asie orientale montrent l'efficacité d'une forte exigence scolaire, mais avec un coût social qui ne doit pas être mécaniquement transposé. Les pays les mieux classés dans les enquêtes internationales rappellent surtout que les fondamentaux doivent être acquis tôt, solidement et vérifiés.

La France doit donc éviter deux erreurs : d'un côté, croire qu'une hausse globale des moyens suffira à améliorer les résultats ; de l'autre, croire qu'une réduction budgétaire peut être conduite sans dégrader encore davantage les apprentissages.

La bonne ligne est plus exigeante : stabiliser l'effort en part de PIB, mais réorienter fortement les moyens vers les apprentissages, les enseignants, les élèves en difficulté, l'évaluation et la continuité des parcours.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Donner la priorité absolue aux apprentissages fondamentaux

La première priorité doit être la maîtrise des fondamentaux : lire, écrire, compter, raisonner, comprendre un texte, résoudre un problème, acquérir une culture scientifique de base, s'exprimer correctement et organiser sa pensée.

Ces apprentissages se construisent principalement dans les premières années de scolarité. Les difficultés non traitées à l'école primaire se retrouvent ensuite au collège, puis au lycée, puis

dans l'enseignement supérieur, l'emploi, la formation professionnelle et parfois les politiques sociales.

Le ministère doit donc concentrer l'effort sur le primaire et le début du collège : temps d'apprentissage, méthodes explicites, formation des enseignants, évaluations régulières, soutien ciblé, groupes de besoin, continuité entre cycles et accompagnement rapide des élèves en difficulté.

La règle pédagogique est simple : ce qui n'est pas acquis tôt coûte beaucoup plus cher à corriger plus tard.

Axe 2 — Restaurer l'attractivité et la formation des enseignants

Aucune refondation scolaire n'est possible sans enseignants compétents, respectés, formés et stabilisés.

L'attractivité du métier enseignant doit être traitée globalement : rémunération, conditions de travail, formation initiale, formation continue, autorité pédagogique, soutien des équipes, simplification administrative, perspectives de carrière, mobilité, reconnaissance des responsabilités et qualité du management local.

L'axe à retenir : revaloriser progressivement les carrières enseignantes et renforcer la formation initiale et continue, notamment dans les disciplines scientifiques.

La formation doit être plus pratique, plus progressive, plus adossée à la recherche pédagogique et plus centrée sur les situations réelles de classe : lecture, mathématiques, gestion de l'hétérogénéité, évaluation, remédiation, climat scolaire, travail en équipe et usage raisonné du numérique.

Axe 3 — Organiser la continuité des cycles

Le système scolaire français souffre de ruptures : maternelle, élémentaire, collège, lycée, voie générale, voie technologique, voie professionnelle, enseignement supérieur. Chaque rupture peut devenir un point de perte pour les élèves fragiles.

La refondation doit donc organiser une vraie continuité : continuité des apprentissages, continuité des exigences, continuité des évaluations, continuité de l'orientation et continuité du suivi des élèves.

Le collège doit être pensé comme un cycle de consolidation et d'orientation progressive, non comme une simple juxtaposition disciplinaire. Le lycée doit mieux distinguer les finalités : poursuite d'études longues, formation technologique, formation professionnelle, insertion, passerelles.

L'enseignement doit cesser de fonctionner comme une succession de paliers administratifs ; il doit devenir un continuum pédagogique.

Axe 4 — Accroître l'autonomie responsable des établissements

L'autonomie des établissements ne doit pas être une autonomie sans contrôle. Elle doit permettre d'adapter l'organisation pédagogique aux réalités locales, aux profils des élèves, aux difficultés constatées et aux ressources disponibles.

L'orientation à retenir : accroître l'autonomie pédagogique des établissements, mais l'associer à une évaluation régulière des résultats.

Cette autonomie peut porter sur l'organisation du soutien, les groupes de besoin, les projets pédagogiques, les partenariats, l'emploi du temps, la coordination entre enseignants, la relation avec les familles et l'orientation.

Mais l'État doit conserver les programmes, les exigences nationales, les diplômes, l'évaluation et la garantie d'égalité. L'autonomie ne doit pas devenir une fragmentation du système scolaire. Elle doit être une responsabilité locale dans un cadre national clair.

Axe 5 — Renforcer l'orientation et les passerelles

L'orientation est l'un des points faibles du système. Elle intervient souvent trop tard, sous contrainte, avec une information inégale selon les familles et les territoires.

Le ministère doit construire une orientation progressive, documentée et réversible. Les élèves doivent mieux connaître les métiers, les formations, les débouchés, les exigences réelles, les passerelles possibles, les filières technologiques et professionnelles, les besoins régionaux et les possibilités européennes.

L'objectif n'est pas de professionnaliser trop tôt les enfants, mais de rendre les choix plus éclairés. Une orientation réussie réduit les échecs, les réorientations subies, les abandons, les frustrations et les coûts ultérieurs.

Les régions peuvent ici jouer un rôle essentiel, car elles connaissent les bassins d'emploi, les formations, les entreprises, les besoins économiques et les filières productives.

Axe 6 — Revaloriser les voies technologiques et professionnelles

La voie professionnelle et la voie technologique doivent cesser d'être perçues comme des voies de relégation. Elles peuvent devenir des voies d'excellence appliquée, articulées avec les entreprises, les régions, l'industrie, l'énergie, le numérique, l'agriculture, la santé, les transports et les métiers de la transition.

Cela suppose des plateaux techniques modernes, des enseignants bien formés, des partenariats économiques solides, des stages de qualité, des passerelles vers l'enseignement supérieur court ou long, et une lisibilité des diplômes.

La revalorisation de ces voies est aussi une condition de la réindustrialisation, de la transition énergétique, de la modernisation agricole, de la souveraineté numérique et du redressement productif.

Axe 7 — Utiliser le numérique éducatif avec mesure

Le numérique éducatif doit être un outil, non un substitut à l'enseignement.

Il peut améliorer le suivi des élèves, individualiser certains exercices, faciliter la remédiation, fournir des ressources, soutenir les enseignants, permettre une meilleure continuité pédagogique et enrichir les méthodes.

Mais il faut éviter la confusion entre équipement et apprentissage. Les écrans ne remplacent ni la lecture, ni l'écriture, ni le calcul mental, ni la relation pédagogique, ni l'autorité du professeur. Le numérique doit être évalué par ses effets réels sur les apprentissages.

La priorité doit rester pédagogique : un outil numérique n'est utile que s'il améliore les résultats ou réduit la charge inutile.

Axe 8 — Évaluer sans bureaucratiser

L'évaluation est indispensable, mais elle ne doit pas devenir une bureaucratie supplémentaire.

Les indicateurs doivent être simples, comparables et utiles : lecture en fin de primaire, mathématiques, sciences, compréhension écrite, absentéisme, décrochage, orientation, écarts sociaux, attractivité du métier enseignant, résultats aux évaluations nationales et internationales.

L'objectif n'est pas de classer brutalement les établissements, mais de détecter les difficultés, d'aider les équipes, de diffuser les bonnes pratiques et d'orienter les moyens là où ils produisent le plus d'effet.

Une école non évaluée devient opaque ; une école surévaluée devient bureaucratique. Il faut donc une évaluation claire, limitée, régulière et réellement utilisée.

Cadrage budgétaire

La trajectoire proposée prévoit **64,5 Md€ en 2025** et **86,7 Md€ en 2035**, avec une stabilité en part de PIB autour de **2,14 %**. Cette trajectoire signifie que l'effort national en faveur de l'enseignement est maintenu, mais qu'il n'est pas augmenté en proportion de la richesse nationale.

Le cadrage budgétaire repose donc sur une exigence de rendement. La refondation ne promet pas davantage de dépense en part de PIB ; elle exige de meilleurs résultats à effort stabilisé.

Les réallocations doivent prioriser :

- le primaire et les apprentissages fondamentaux ;
- la formation et l'attractivité des enseignants ;
- le soutien précoce aux élèves en difficulté ;
- les voies technologiques et professionnelles ;
- l'orientation ;
- les établissements les plus fragiles ;
- l'évaluation utile et la diffusion des bonnes pratiques.

À l'inverse, les coûts administratifs redondants, les dispositifs peu évalués, les réformes instables, les injonctions périphériques et les dépenses numériques sans effet pédagogique doivent être réduits.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **stabilité de l'effort, hausse des résultats**.

Synthèse

L'enseignement est l'un des ministères les plus décisifs de la refondation. Il conditionne la productivité future, la cohésion nationale, la citoyenneté, l'emploi, l'innovation, la sécurité sociale et la capacité de la France à redevenir une puissance productive.

Une orientation pertinente : ne pas augmenter indéfiniment la part du PIB consacrée à l'enseignement, mais améliorer fortement le rendement de la dépense éducative.

La refondation repose sur une ligne simple : fondamentaux, enseignants, continuité des cycles, autonomie responsable, orientation, voies technologiques et professionnelles, numérique utile, évaluation claire.

Dans une France menacée par le défaut, l'enseignement ne doit pas être traité comme une dépense ordinaire. Il est un investissement de long terme. Mais précisément parce qu'il est un investissement, il doit produire des résultats mesurables : des élèves qui lisent mieux, calculent mieux, raisonnent mieux, s'orientent mieux et entrent mieux dans la vie adulte.

L'université

Finalité

Le ministère de l'université a pour finalité d'organiser l'enseignement supérieur, la recherche académique, la formation scientifique, l'innovation intellectuelle et la production de connaissances.

L'université ne doit pas être comprise comme un simple prolongement de l'enseignement secondaire. Elle constitue une infrastructure stratégique de long terme. Elle forme les chercheurs, les ingénieurs, les médecins, les enseignants, les juristes, les cadres, les entrepreneurs, les fonctionnaires, les artistes, les experts et une part croissante des citoyens appelés à exercer des responsabilités complexes.

Elle produit aussi les connaissances sans lesquelles une nation perd progressivement sa capacité d'invention, d'interprétation, d'expertise et de décision. La recherche fondamentale, même lorsqu'elle ne produit pas d'application immédiate, constitue une réserve de souveraineté future. Les grandes ruptures scientifiques, technologiques, médicales, industrielles ou numériques procèdent souvent de travaux dont l'utilité n'était pas prévisible à court terme.

Dans une France confrontée au risque de défaut, l'université doit donc être considérée comme une dépense productive prioritaire. Elle a un faible taux de fuite extérieure et un fort rendement intérieur différé : formation du capital humain, innovation, recherche, attractivité internationale, développement régional, compétitivité industrielle et souveraineté scientifique. Le taux de fuite de la recherche se situe autour de **5 à 10 %**, et celui de l'éducation est proche de **0 %**, ce qui distingue nettement l'université de dépenses plus importatrices comme l'énergie ou le numérique.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **transformer la connaissance en capacité nationale, régionale et européenne.**

Situation actuelle

La France dispose d'atouts importants : tradition universitaire ancienne, grandes écoles reconnues, organismes de recherche puissants, excellence dans plusieurs disciplines, recherche médicale, mathématique, physique, historique, juridique et littéraire de haut niveau, maillage territorial universitaire, capacité d'accueil d'étudiants étrangers et articulation avec certains secteurs industriels.

Ces atouts sont réels, mais ils sont insuffisamment convertis en puissance scientifique, économique et territoriale. Le système français reste fragmenté entre universités, grandes écoles, organismes de recherche, agences, pôles, programmes, appels à projets et dispositifs d'excellence. Cette dispersion réduit la lisibilité internationale, complique les parcours, fragilise certains campus régionaux et accroît les coûts administratifs.

Plusieurs défauts récurrents peuvent être identifiés : dualité parfois excessive entre universités et grandes écoles, dispersion institutionnelle, sous-financement relatif de certaines universités, précarité des jeunes chercheurs, complexité administrative, difficulté à relier recherche fondamentale, recherche appliquée et industrie, inégalités entre grands pôles métropolitains et universités régionales, orientation parfois défailante des étudiants, décrochage dans certains premiers cycles et bureaucratisation croissante de la recherche par appels à projets.

Le problème central n'est donc pas seulement budgétaire. Il est institutionnel et stratégique. La France dispose de ressources intellectuelles considérables, mais leur organisation ne produit pas toujours le rendement scientifique, technologique, industriel, médical, culturel et territorial attendu.

Comparaisons utiles

Les comparaisons étrangères éclairent la refondation sans devoir être copiées.

Le modèle américain montre la puissance d'universités de recherche autonomes, fortement financées, très internationalisées, liées aux entreprises, aux fondations, à l'État fédéral, à la

défense et à l'innovation. Il produit une attractivité mondiale exceptionnelle, mais au prix de coûts élevés et de fortes inégalités.

Le modèle allemand illustre l'intérêt d'une articulation entre universités, instituts de recherche, Länder, industrie et formation technique. Il montre qu'une recherche territorialisée peut soutenir une puissance industrielle diffuse.

Le modèle suisse montre la force d'universités et d'écoles polytechniques très sélectives, bien financées, internationalisées et insérées dans un pays de taille moyenne mais à forte intensité scientifique.

Les pays nordiques illustrent une articulation plus égalitaire entre université, formation, innovation, qualité institutionnelle et société de confiance.

Ces comparaisons suggèrent une ligne simple : **l'université doit être autonome dans la science, territorialisée dans son implantation, stratégique dans ses priorités et évaluée dans ses résultats.**

Axes d'amélioration

Axe 1 — Clarifier la relation entre universités, grandes écoles et organismes de recherche

La première priorité consiste à réduire la fragmentation du système français de connaissance.

Il ne s'agit pas de supprimer les grandes écoles, les organismes de recherche ou les spécificités historiques qui font aussi la force du modèle français. Il s'agit de mieux les articuler avec les universités, afin de produire des ensembles plus lisibles, plus puissants et plus cohérents.

Les universités doivent redevenir le cadre principal de structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche, sans absorber mécaniquement toutes les institutions. Les grandes écoles peuvent conserver leurs spécificités, mais elles doivent davantage contribuer aux écosystèmes universitaires régionaux, à la recherche, aux formations doctorales, aux plateformes techniques et aux partenariats industriels.

Les organismes de recherche doivent être mieux intégrés aux stratégies universitaires, tout en conservant leur exigence scientifique nationale. Le but est de réduire les doublons administratifs, de clarifier les responsabilités et de renforcer la visibilité internationale.

Axe 2 — Renforcer le doctorat et les jeunes chercheurs

La qualité d'un système universitaire se mesure aussi à la place qu'il accorde aux doctorants, post-doctorants, jeunes maîtres de conférences, jeunes chercheurs et ingénieurs de recherche.

La précarité scientifique affaiblit la continuité des laboratoires, décourage les vocations, pousse certains talents vers l'étranger et réduit la capacité d'innovation à long terme. Le doctorat doit redevenir un diplôme stratégique : pour la recherche académique, pour l'industrie, pour l'administration, pour la médecine, pour le numérique, pour la défense, pour l'énergie et pour les politiques publiques.

La refondation doit donc prioriser les contrats doctoraux, les débuts de carrière, les conditions de recherche, les mobilités internationales, les liens avec les entreprises et la reconnaissance du doctorat dans l'État comme dans l'économie productive.

Axe 3 — Reconstituer des universités régionales fortes

L'université doit être un moteur de la re-régionalisation. Dans l'architecture proposée, les régions deviennent des opérateurs majeurs du développement économique et territorial. Elles ne pourront jouer ce rôle sans universités fortes.

Chaque région doit disposer d'un système universitaire capable de former ses cadres, soutenir ses filières productives, attirer des étudiants, produire de la recherche, coopérer avec les entreprises et contribuer à l'innovation territoriale.

Il ne s'agit pas de créer partout les mêmes universités généralistes indistinctes. Il s'agit de construire des spécialisations régionales lisibles : maritime, agriculture, énergie, industrie, numérique, santé, droit, culture, environnement, matériaux, transport, tourisme, défense, selon les territoires.

L'État garantit les diplômes, la péréquation, l'excellence nationale et les grandes priorités scientifiques ; les régions soutiennent les campus, les plateformes, les partenariats économiques, la vie étudiante et l'ancrage territorial.

Axe 4 — Mieux articuler recherche fondamentale, recherche appliquée et industrie

La recherche fondamentale doit être protégée. Elle ne peut pas être soumise uniquement à une logique d'utilité immédiate. Mais elle ne doit pas non plus être isolée du reste du système productif, médical, industriel, numérique ou énergétique.

La France doit mieux organiser les interfaces : laboratoires communs, plateformes technologiques, instituts interdisciplinaires, doctorats industriels, valorisation, brevets, transfert, incubateurs, recherche hospitalo-universitaire, recherche duale civile-militaire, coopération avec les PME et ETI.

La difficulté française n'est pas l'absence de recherche de qualité. Elle est souvent dans la transformation de cette recherche en innovations, procédés, entreprises, normes, technologies, traitements, logiciels, équipements ou gains de productivité.

Le ministère de l'université doit donc devenir un ministère de continuité entre science, formation, innovation et souveraineté.

Axe 5 — Réduire la bureaucratisation de la recherche

La multiplication des appels à projets, évaluations, guichets, programmes, labels et procédures peut finir par détourner les chercheurs de leur travail principal : chercher, enseigner, encadrer, publier, expérimenter, transmettre.

L'évaluation est nécessaire, mais elle ne doit pas devenir une industrie administrative. Le financement de base des laboratoires doit être suffisamment stable pour permettre des recherches de long terme, des prises de risque scientifiques et la continuité des équipes.

Les appels à projets doivent rester utiles pour financer des priorités, mais ils ne doivent pas devenir le mode normal et exclusif de financement de la recherche. Une recherche entièrement gouvernée par appels à projets devient court-termiste, bureaucratique et inégalitaire.

La simplification administrative est donc un levier scientifique autant que budgétaire.

Axe 6 — Améliorer le premier cycle et l'orientation

L'université ne peut pas être seulement évaluée par ses laboratoires d'excellence. Elle doit aussi réussir son premier cycle.

Le décrochage, l'échec en licence, l'orientation insuffisante et le manque d'accompagnement produisent un coût humain, social et budgétaire élevé. Ils retardent l'entrée dans l'emploi, fragilisent les étudiants, saturent certaines filières et dévalorisent les parcours universitaires.

La refondation doit donc renforcer l'orientation en amont, la lisibilité des parcours, les passerelles, les licences progressives, le tutorat, les formations professionnalisantes lorsque c'est pertinent, les liens avec les régions et les besoins économiques.

L'objectif n'est pas de transformer toutes les licences en formations professionnelles courtes, mais de réduire les orientations subies et les échecs évitables.

Axe 7 — Internationaliser sans déraciner

L'université française doit être plus lisible à l'international : attractivité des étudiants étrangers, publications, coopérations, doubles diplômes, réseaux européens, laboratoires internationaux, mobilité des chercheurs, participation aux grands programmes scientifiques.

Mais cette internationalisation ne doit pas conduire à déraciner les universités de leurs territoires. Une bonne université régionale peut être à la fois locale dans son ancrage, européenne dans ses coopérations et mondiale dans ses standards scientifiques.

L'horizon européen est ici décisif. Les universités françaises doivent s'inscrire dans des alliances européennes, des programmes de recherche communs, des plateformes partagées et des réseaux de mobilité. L'université est l'un des lieux où la refondation française rejoint directement la refondation européenne.

Axe 8 — Mesurer sans bureaucratiser

L'évaluation universitaire est indispensable, mais elle doit être limitée, claire et utile.

Les indicateurs peuvent porter sur la réussite étudiante, l'insertion professionnelle, les publications, la qualité scientifique, les brevets, les transferts, les coopérations avec les entreprises, l'attractivité internationale, la contribution régionale, le taux de poursuite en doctorat, la qualité de la vie étudiante et la simplification administrative.

L'évaluation ne doit pas produire une normalisation excessive. Toutes les disciplines ne se mesurent pas de la même manière. Les mathématiques, la médecine, le droit, l'histoire, la littérature, la physique, l'économie, l'informatique, l'architecture ou les arts ne produisent pas les mêmes formes de résultats.

L'évaluation doit donc respecter la diversité scientifique tout en exigeant des résultats.

Cadrage budgétaire

L'université doit être protégée dans une trajectoire budgétaire contrainte, car elle constitue une dépense productive à faible fuite extérieure et à fort rendement différé. La recherche a un taux de fuite faible, évalué à **5–10 %**, et l'éducation à environ **0 %**.

Le principe budgétaire doit donc être le suivant : **protéger et réorienter le budget universitaire, mais conditionner toute hausse à la simplification, à la territorialisation et à l'évaluation.**

Les priorités budgétaires sont claires :

- sanctuariser le financement de base de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- réduire les coûts administratifs et la dispersion institutionnelle ;
- augmenter prioritairement les crédits doctoraux, les laboratoires, les plateformes techniques et les campus régionaux ;
- consacrer une part stable à la recherche fondamentale ;
- financer les priorités stratégiques par programmes pluriannuels ;
- renforcer le cofinancement régional pour les campus et l'innovation territoriale ;
- éviter les subventions diffuses sans stratégie scientifique ou territoriale.

La trajectoire qualitative peut être formulée simplement : à court terme, stabiliser et simplifier ; à moyen terme, réallouer vers les laboratoires, le doctorat, les campus régionaux et les

plateformes ; à long terme, faire de l'université un levier de croissance régionale, d'innovation et de souveraineté.

La règle budgétaire peut être résumée ainsi : **l'université ne doit pas être une variable d'ajustement, mais elle doit accepter une exigence accrue de lisibilité, de simplification et de résultats.**

Synthèse

L'université est l'infrastructure intellectuelle de la refondation française. Elle forme les compétences, produit les connaissances, soutient l'innovation, irrigue les régions, renforce l'industrie, la médecine, le numérique, l'énergie, la défense, la culture et la capacité d'expertise publique.

La France dispose d'atouts considérables, mais son système universitaire reste fragmenté, parfois sous-financé, trop bureaucratisé et insuffisamment lisible à l'international. La dualité entre universités, grandes écoles et organismes de recherche doit être mieux articulée sans détruire les forces de chacun.

La refondation proposée repose sur une ligne claire : liberté scientifique, stratégie nationale, ancrage régional, horizon européen, financement de base protégé, doctorat renforcé, recherche fondamentale sanctuarisée, bureaucratie réduite et évaluation utile.

Dans une France menacée par le défaut, l'université ne doit pas être traitée comme une charge. Elle est l'un des rares investissements publics dont le rendement intérieur est élevé, durable et peu délocalisable. Elle transforme la connaissance en souveraineté, en innovation, en compétences et en capacité collective de redressement.

La culture

Finalité

Le ministère de la culture a pour finalité de préserver le patrimoine, soutenir la création, transmettre les œuvres, garantir l'accès à la culture, valoriser les langues et expressions culturelles, et contribuer au rayonnement de la France.

La culture ne constitue pas une dépense d'agrément. Elle est une infrastructure symbolique, historique, intellectuelle et économique. Elle transmet la mémoire collective, soutient la création contemporaine, structure l'identité nationale et régionale, nourrit le tourisme, alimente les industries culturelles et contribue à l'influence internationale de la France.

Dans une France refondée, la culture doit être pensée à la fois comme bien commun, comme activité économique et comme instrument de rayonnement. Elle ne se réduit ni au patrimoine, ni au spectacle vivant, ni aux industries culturelles. Elle relie l'histoire, la création, les territoires, les publics, la langue, la francophonie, les patrimoines régionaux et les formes contemporaines de diffusion.

Sa finalité peut être résumée ainsi : **Médecinepréserver, créer, transmettre et rayonnerMédecine.**

Situation actuelle

La France dispose d'atouts culturels exceptionnels : patrimoine architectural, musées, monuments, archives, bibliothèques, cinéma, édition, musique, spectacle vivant, festivals, création contemporaine, langue française, francophonie, savoir-faire artistiques et attractivité touristique.

Mais la politique culturelle souffre de plusieurs fragilités : dispersion des dispositifs, superposition des interventions entre État, régions, départements, communes et opérateurs,

concentration d'une partie des moyens dans quelques grandes institutions, difficulté à soutenir la création indépendante, accès inégal selon les territoires, transition numérique incomplète et évaluation parfois insuffisante des dispositifs.

La politique culturelle doit donc être clarifiée autour de trois fonctions principales : le patrimoine, la création et l'accès.

Le patrimoine renvoie à la conservation, à l'entretien, à la valorisation et à la transmission. La création renvoie aux artistes, aux œuvres, aux institutions, aux industries culturelles et aux nouveaux formats numériques. L'accès renvoie aux publics, à l'éducation artistique, aux médiathèques, aux pratiques amateurs, aux équipements de proximité et à la diffusion territoriale.

Le problème central n'est donc pas seulement le niveau de dépense. Il est celui de la lisibilité, de la subsidiarité et de l'équilibre entre conservation, création et diffusion.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que la culture peut être organisée selon des modèles différents.

L'Allemagne illustre une forte territorialisation culturelle, avec un rôle important des Länder et des villes. Le Royaume-Uni montre l'importance des industries créatives, des musées, de l'audiovisuel et du rayonnement international. Les pays nordiques mettent davantage l'accent sur l'accès, la participation culturelle et la qualité des équipements de proximité.

La France dispose d'un modèle original, plus centralisé, fondé sur un État culturel puissant. Ce modèle a produit des résultats considérables, mais il doit désormais être mieux articulé avec les régions et les territoires.

La leçon principale est donc simple : l'État doit garantir, préserver et rayonner ; les territoires doivent diffuser, animer et adapter.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Clarifier patrimoine, création et accès

La politique culturelle doit être structurée autour de trois fonctions : préserver le patrimoine, soutenir la création et organiser l'accès.

Cette distinction permet de mieux répartir les responsabilités. L'État doit conserver la responsabilité des grands patrimoines nationaux, de la langue, de la francophonie, des grandes institutions et du rayonnement international. Les régions et territoires doivent jouer un rôle accru dans les équipements, les festivals, les médiathèques, les pratiques amateurs, les patrimoines régionaux, les langues régionales et les politiques d'accès.

Cette clarification permettrait de réduire les doublons et de mieux évaluer les résultats.

Axe 2 — Territorialiser sans saupoudrer

La culture est profondément territoriale. Elle vit dans les communes, les bibliothèques, les écoles de musique, les festivals, les associations, les monuments locaux, les pratiques amateurs, les scènes régionales, les langues régionales et les lieux de création.

La territorialisation ne doit toutefois pas devenir un saupoudrage. Les financements doivent être concentrés sur des projets structurants, lisibles, évalués et adaptés aux territoires.

Les régions pourraient devenir les principaux niveaux de coordination culturelle, en lien avec les communes et intercommunalités.

Axe 3 — Adapter la culture au numérique

Le numérique transforme la création, la diffusion, l'archivage, la rémunération, l'accès aux œuvres et la visibilité des contenus. La culture française et européenne ne peut pas dépendre exclusivement des grandes plateformes internationales.

Le ministère de la culture doit donc travailler avec le ministère du numérique sur la numérisation des archives, la protection du droit d'auteur, la rémunération des créateurs, la découvrabilité des contenus français et francophones, la régulation de l'intelligence artificielle générative et l'accès numérique aux œuvres.

Le numérique ne doit pas être subi ; il doit devenir un outil de diffusion et de souveraineté culturelle.

Axe 4 — Renforcer les industries culturelles

Les industries culturelles et créatives constituent un secteur économique stratégique : cinéma, audiovisuel, édition, musique, jeu vidéo, design, mode, architecture, spectacle vivant, contenus numériques.

Elles associent création, emploi, exportation, tourisme, influence et innovation. Le soutien public doit favoriser la création indépendante, la diffusion, la montée en gamme, l'exportation et la capacité des acteurs français et européens à exister dans un environnement mondial dominé par de grandes plateformes.

La culture doit donc être pensée comme un bien commun, mais aussi comme un secteur productif.

Cadrage budgétaire

La culture représente environ **5,0 Md€**, puis **4,8 Md€ en 2035** dans une trajectoire de stabilisation nominale et de baisse relative en part du PIB. Cette enveloppe couvrirait principalement le patrimoine, la création, les musées, les archives, les bibliothèques, le spectacle vivant, les industries culturelles, l'accès territorial à la culture, les langues régionales, la langue française et la francophonie culturelle.

La logique budgétaire ne serait pas de réduire l'ambition culturelle, mais de clarifier les missions, réduire les doublons entre État et collectivités, mieux répartir les responsabilités avec les régions et concentrer les moyens sur les fonctions essentielles : préserver, créer, transmettre et rayonner.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **stabiliser la dépense culturelle, clarifier les responsabilités et préserver l'essentiel patrimonial, créatif et territorial.**

Synthèse

La culture constitue une fonction publique originale. Elle touche à la mémoire, à la création, aux territoires, à la langue, au patrimoine, à l'éducation, au tourisme, à l'économie et à l'influence internationale.

La refondation proposée ne consiste pas à réduire son ambition, mais à la rendre plus lisible : patrimoine, création, accès ; État garant, régions coordinatrices, territoires diffuseurs ; culture physique et culture numérique ; soutien public et industries culturelles.

Dans une France contrainte budgétairement, la culture ne doit pas être sacrifiée. Elle doit être mieux structurée, mieux territorialisée, mieux évaluée et mieux défendue.

Les médias et l'information

Finalité

Le ministère des médias et de l'information a pour finalité de garantir le pluralisme médiatique, l'indépendance de l'information, la qualité du débat public, l'accès des citoyens à une information fiable et la protection de l'espace démocratique contre les manipulations informationnelles.

Les médias ne sont pas seulement une composante de la culture. Ils relèvent d'une fonction démocratique spécifique. Ils contribuent à la formation de l'opinion, au contrôle de l'action publique, à la circulation des idées, à la transparence institutionnelle et à la capacité des citoyens à comprendre les enjeux collectifs.

Il convient donc de distinguer clairement trois fonctions :

- les médias indépendants, qui relèvent du pluralisme et du débat démocratique ;
- l'information publique, qui relève de la transparence administrative et de l'explication des politiques publiques ;
- la communication gouvernementale, qui relève de l'expression de l'exécutif.

Ces trois fonctions peuvent être coordonnées, mais elles ne doivent jamais être confondues. Une démocratie ne peut pas transformer l'information publique en communication gouvernementale, ni les médias en relais de l'État.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **Médecinegarantir une information libre, pluraliste, fiable et accessible, condition du débat démocratiqueMédecine.**

Situation actuelle

L'espace médiatique français connaît une transformation rapide. La presse écrite est fragilisée par la baisse des ventes, la concurrence numérique et la dépendance aux plateformes. L'audiovisuel public reste important, mais son rôle doit être clarifié. Les réseaux sociaux accélèrent la circulation de l'information, mais aussi des rumeurs, manipulations, polarisations et campagnes d'influence étrangères.

La crise économique des médias pose une question démocratique. Une information de qualité coûte cher : enquêtes, correspondants, vérification, édition, reportage, expertise, indépendance rédactionnelle. Si ces fonctions disparaissent, l'espace public se remplit mécaniquement de contenus moins vérifiés, plus émotionnels, plus polarisants ou plus dépendants d'intérêts privés ou étrangers.

Le problème central n'est donc pas seulement économique. Il est démocratique : comment garantir un espace d'information pluraliste, indépendant et fiable sans créer un ministère de la vérité ni un média gouvernemental dominant ?

La réponse repose sur une distinction stricte entre soutien au pluralisme, indépendance éditoriale et communication de l'État.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent plusieurs modèles.

Le Royaume-Uni illustre la force d'un audiovisuel public puissant, capable d'influence internationale, mais confronté lui aussi aux débats sur l'indépendance, le financement et la neutralité. L'Allemagne dispose d'un modèle audiovisuel public fortement décentralisé et protégé par une logique fédérale. Les pays nordiques montrent l'importance d'un haut niveau de confiance, d'un accès large à l'information et d'une forte éducation aux médias.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit éviter deux excès : d'un côté, laisser l'espace informationnel se désorganiser sous l'effet des plateformes ; de l'autre, créer une information publique trop étatisée.

Le bon équilibre est celui d'un État garant du pluralisme, non producteur dominant de l'opinion.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Garantir le pluralisme médiatique

La première fonction du ministère est de garantir le pluralisme. Cela suppose la transparence de la propriété des médias, la prévention des concentrations excessives, la protection de l'indépendance rédactionnelle, le soutien à la presse d'information générale et la préservation d'un audiovisuel public indépendant.

Le pluralisme ne signifie pas uniformité. Il suppose au contraire que des opinions différentes puissent s'exprimer, que les citoyens puissent accéder à plusieurs sources d'information et que les médias puissent enquêter sans dépendance excessive à l'État, aux annonceurs, aux plateformes ou à de grands intérêts privés.

Axe 2 — Clarifier le rôle de l'audiovisuel public

L'audiovisuel public doit être indépendant, pluraliste, exigeant et utile. Il ne doit pas être un instrument de communication gouvernementale.

Ses missions doivent être clairement définies : information fiable, culture, éducation, cohésion nationale, couverture territoriale, création audiovisuelle, francophonie, accès des publics éloignés, information internationale et traitement des crises.

Son financement doit garantir son indépendance, mais aussi son évaluation. L'indépendance éditoriale ne dispense pas de mesurer les résultats : audiences, qualité de l'information, diversité des opinions, couverture territoriale, accessibilité, soutien à la création, confiance des publics.

Axe 3 — Distinguer information publique et communication gouvernementale

L'information publique est nécessaire : les citoyens doivent comprendre les politiques publiques, les droits, les démarches, les réformes, les risques et les décisions collectives.

Mais cette information publique doit être séparée de la communication gouvernementale. L'État peut expliquer une réforme ; il ne doit pas monopoliser le récit public. Il peut publier des données ; il ne doit pas se substituer aux journalistes. Il peut communiquer en situation de crise ; il ne doit pas affaiblir le pluralisme.

Cette distinction est essentielle pour maintenir la confiance démocratique.

Axe 4 — Lutter contre les manipulations informationnelles

Les campagnes de désinformation, les ingérences étrangères, les opérations coordonnées sur les réseaux sociaux, les deepfakes, les faux médias, la manipulation algorithmique et les attaques contre la confiance publique constituent désormais un risque démocratique et stratégique.

La réponse ne doit pas être la censure généralisée. Elle doit reposer sur la transparence, l'identification des campagnes coordonnées, la coopération européenne, l'éducation aux médias, la responsabilisation des plateformes, la cybersécurité, la protection des journalistes et la diffusion rapide d'informations vérifiées en période de crise.

Le ministère doit travailler avec le numérique, la sécurité, la diplomatie et la défense sur ces sujets.

Axe 5 — Développer l'éducation aux médias

L'éducation aux médias doit devenir une composante de la formation civique. Elle ne consiste pas à dire aux citoyens quoi penser, mais à leur donner les moyens de vérifier, comparer, contextualiser et comprendre les informations.

Elle doit concerner l'école, l'université, les adultes, les associations, les collectivités, les bibliothèques, les médias locaux et les plateformes numériques.

Une démocratie solide ne repose pas seulement sur de bons médias ; elle repose aussi sur des citoyens capables de les lire avec discernement.

Axe 6 — Soutenir les médias locaux et territoriaux

Les médias locaux jouent un rôle essentiel dans la vie démocratique : information municipale, régionale, associative, économique, culturelle, sportive, judiciaire, environnementale et sociale.

Leur affaiblissement crée des zones de silence démocratique. Les citoyens connaissent moins les décisions locales, les débats territoriaux, les finances publiques, les projets d'aménagement ou les enjeux régionaux.

La refondation territoriale proposée dans le document suppose donc un écosystème médiatique territorial solide, capable d'accompagner la régionalisation et de rendre visibles les responsabilités nouvelles.

Cadrage budgétaire

Le budget des médias et de l'information représente environ 3,5 Md€ en 2025, puis 3,3 Md€ en 2035. Il est distingué du budget culturel afin de mieux identifier la fonction démocratique propre aux médias.

Cette enveloppe couvre principalement l'audiovisuel public indépendant, le soutien à la presse d'information, les médias locaux, l'éducation aux médias, la transparence de la propriété des médias, l'accessibilité de l'information, la lutte contre les manipulations informationnelles et l'adaptation au numérique.

Cette distinction permet d'éviter la confusion entre trois fonctions : les médias indépendants, l'information publique et la communication gouvernementale. Les médias relèvent du pluralisme démocratique ; l'information publique relève de la transparence administrative ; la communication gouvernementale relève de l'exécutif. Ces fonctions doivent être coordonnées, mais non fusionnées.

Le cadrage budgétaire des médias et de l'information doit rester strictement lié aux objectifs démocratiques : pluralisme, indépendance, qualité, territorialisation, éducation aux médias et protection contre les manipulations informationnelles.

Il ne s'agit pas de créer un appareil public d'information dominant. Il s'agit de garantir les conditions d'existence d'un espace médiatique libre, pluraliste et économiquement soutenable.

Les dépenses doivent être réorientées vers les missions essentielles : audiovisuel public indépendant, presse d'information, médias locaux, éducation aux médias, transparence de la propriété, lutte contre les ingérences informationnelles, transition numérique et accessibilité.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **Médecine soutenir le pluralisme sans administrer l'opinion** Médecine.

Synthèse

Les médias et l'information doivent être distingués de la culture. La culture préserve, crée, transmet et rayonne ; les médias informent, enquêtent, pluralisent et structurent le débat démocratique.

La refondation proposée repose sur une clarification essentielle : médias indépendants, information publique et communication gouvernementale ne doivent pas être confondus. Cette distinction protège à la fois l'État, les citoyens et les médias.

Le ministère des médias et de l'information devient ainsi un ministère de garantie démocratique. Son rôle n'est pas de produire une vérité officielle, mais de garantir les conditions d'un débat public libre, pluraliste, fiable et accessible.

Dans une démocratie confrontée à la défiance, aux réseaux sociaux, à la concentration économique et aux ingérences informationnelles, cette fonction devient stratégique. Elle relève moins du prestige culturel que de la solidité démocratique.

La sécurité

Finalité

Le ministère de la sécurité intérieure a pour finalité de garantir l'ordre public, de protéger les personnes et les biens, de lutter contre la criminalité organisée et de contribuer à la stabilité sociale du pays.

La sécurité ne constitue pas seulement une fonction régaliennne classique. Elle conditionne aussi la confiance dans les institutions, l'attractivité des territoires, la continuité de l'activité économique et la réduction de nombreux coûts sociaux indirects. Une société dans laquelle l'insécurité progresse supporte des coûts diffus : dégradation du cadre de vie, retrait de certains services, renforcement des tensions sociales, perte de confiance dans l'État et affaiblissement du lien civique.

La sécurité doit donc être considérée comme une politique publique à fort rendement institutionnel, social et économique. Toutefois, ce rendement ne dépend pas seulement du niveau des moyens engagés. Il dépend surtout de la capacité à transformer ces moyens en résultats effectifs : présence utile sur le terrain, enquêtes solides, démantèlement des réseaux, transmission efficace à la justice, exécution des décisions et réduction de la récidive.

Le principe directeur peut être résumé ainsi : **plus de sécurité par euro dépensé, et non une fuite en avant budgétaire par accumulation de moyens.**

Situation actuelle

Le budget de la sécurité intérieure représente environ 24 Md€ en 2025. Il s'inscrit dans une trajectoire déjà haussière, notamment sous l'effet de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur. À long terme, l'effort pourrait se stabiliser autour de 0,8 % du PIB.

La situation actuelle est contrastée. Certains faits de délinquance ont reculé, notamment certains vols, tandis que les violences, les trafics, la criminalité organisée et la cybercriminalité exercent une pression croissante sur les forces de sécurité. Le problème central n'est donc pas uniquement celui du volume global des moyens, mais celui de leur allocation et de leur productivité opérationnelle.

La sécurité intérieure souffre de plusieurs déséquilibres :

- une part encore trop importante de tâches administratives ou indues, qui réduit le temps réellement disponible sur le terrain ;

- une pression forte sur les services de police judiciaire, notamment face aux trafics, aux réseaux criminels et à la criminalité financière ;
- une numérisation encore insuffisante de la chaîne sécurité–justice ;
- des conditions de travail parfois dégradées, en raison de l'état de certains commissariats, de la complexité procédurale et de l'usure professionnelle ;
- une articulation imparfaite avec la justice, qui réduit le rendement global de l'action de sécurité.

La sécurité ne peut donc être pensée isolément. Elle forme une chaîne avec la justice : présence, intervention, enquête, qualification, jugement, sanction, exécution, probation ou réinsertion. Si la justice ne suit pas, l'effort de sécurité produit surtout de l'activité administrative et policière, mais peu de résultats durables.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent qu'il ne suffit pas d'augmenter les effectifs pour améliorer la sécurité. Les systèmes les plus efficaces combinent généralement plusieurs facteurs : une forte présence opérationnelle, une police judiciaire structurée, des outils numériques performants, une articulation fluide avec la justice et une évaluation précise des résultats.

Les pays nordiques illustrent l'importance de la confiance institutionnelle, de la prévention et de la qualité de la relation entre police et population. Le modèle allemand montre l'intérêt d'une organisation territorialisée, dans laquelle les Länder jouent un rôle important en matière de sécurité intérieure, tout en conservant une coordination fédérale. Le modèle britannique accorde une place importante à l'évaluation des forces de police, à la mesure de la performance et à la responsabilisation locale.

Ces comparaisons suggèrent une orientation générale : la France doit conserver une sécurité intérieure nationale forte, mais mieux articulée avec les territoires, davantage centrée sur l'enquête, plus numérique, plus évaluée et mieux connectée à la justice.

La question n'est donc pas de choisir entre centralisation et territorialisation, mais de distinguer clairement les niveaux de responsabilité : l'État fixe la doctrine, les priorités nationales, les moyens spécialisés et la lutte contre les menaces structurantes ; les territoires contribuent à la prévention, à la présence de proximité, à l'analyse locale des phénomènes et à la coordination avec les politiques sociales, urbaines, éducatives et économiques.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Augmenter le temps opérationnel réellement utile

La première priorité consiste à maximiser le temps effectivement consacré aux missions de sécurité : présence, intervention, enquête, renseignement, contact avec la population.

Cela suppose de réduire les tâches indues, de simplifier les procédures, de mutualiser les fonctions support et d'automatiser les tâches répétitives. L'indicateur central ne doit pas être seulement le nombre d'agents ou le nombre d'interventions, mais la part du temps réellement consacrée aux missions opérationnelles.

L'objectif est de passer d'une logique de moyens à une logique de disponibilité effective.

Axe 2 — Renforcer la police judiciaire et la lutte contre les trafics

La criminalité organisée, les trafics de stupéfiants, les réseaux de blanchiment, la cybercriminalité et les violences associées exigent une montée en puissance qualitative de l'enquête.

L'effort doit porter sur la police judiciaire, le renseignement criminel, les capacités d'analyse financière, les saisies patrimoniales et le démantèlement durable des réseaux. L'objectif n'est pas de multiplier les interpellations symboliques, mais de neutraliser les structures criminelles.

La performance doit donc être mesurée par des indicateurs plus exigeants : réseaux démantelés, avoirs saisis, taux d'élucidation, délais d'enquête, qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire.

Axe 3 — Numériser la chaîne sécurité–justice

La numérisation constitue un levier majeur de productivité. Elle doit porter sur l'ensemble de la chaîne : signalement, intervention, procédure, enquête, transmission au parquet, suivi judiciaire et exécution des décisions.

Le dossier numérique unique, partagé entre sécurité et justice, permettrait de réduire les redondances, les pertes de temps, les erreurs de transmission et les délais procéduraux. L'intelligence artificielle peut être utilisée de manière encadrée pour faciliter le traitement documentaire, l'analyse de données, la détection de liens entre affaires ou la gestion des procédures, sans se substituer à la décision humaine.

La sécurité moderne ne peut plus être pensée sans capacités numériques, data et cyber.

Axe 4 — Améliorer les conditions de travail et l'immobilier

La productivité opérationnelle dépend aussi des conditions concrètes de travail. Des commissariats vétustes, des équipements mal adaptés, des outils numériques insuffisants ou des procédures excessivement lourdes réduisent l'efficacité et accroissent l'usure professionnelle.

La modernisation immobilière doit être ciblée sur les sites les plus dégradés et les plus stratégiques. Elle doit aller de pair avec une amélioration des équipements, de la mobilité, de la protection des agents et de la standardisation des matériels.

L'objectif n'est pas une politique de prestige immobilier, mais une amélioration fonctionnelle des conditions d'exercice des missions.

Axe 5 — Clarifier l'articulation nationale, régionale et locale

La sécurité intérieure demeure une fonction régaliennne, mais elle comporte une forte dimension territoriale. Les phénomènes de délinquance, de trafics, de tensions urbaines ou rurales, de violences intrafamiliales ou de cyberdélinquance ne se manifestent pas de manière uniforme selon les territoires.

L'État doit conserver les fonctions de doctrine, de commandement, de renseignement, de police judiciaire spécialisée, de coordination nationale et de lutte contre les menaces structurantes. Les régions et les territoires peuvent contribuer à l'analyse locale, à la prévention, aux politiques de tranquillité publique, à la coordination avec les transports, le logement, l'école, la santé et l'emploi.

La sécurité doit ainsi être articulée avec les autres politiques publiques. Une politique de sécurité isolée traite les symptômes ; une politique de sécurité coordonnée avec l'éducation, la ville, la justice, l'emploi et les solidarités agit aussi sur les causes.

Axe 6 — Réduire le support administratif et réallouer les moyens

La baisse du support administratif constitue le principal levier de financement interne de la transformation. Les économies ne doivent pas porter sur le cœur opérationnel, mais sur les

doublons, les tâches redondantes, les procédures lourdes et les fonctions de gestion insuffisamment mutualisées.

Les marges dégagées doivent être réallouées vers les missions à rendement élevé : police judiciaire, cybercriminalité, renseignement criminel, équipements opérationnels, numérique, formation et conditions de travail.

La logique budgétaire n'est donc pas une réduction sèche. Elle consiste à rendre le même effort budgétaire plus productif.

Cadrage budgétaire

Le cadrage budgétaire proposé repose sur une stabilisation de l'effort autour de 0,8 % du PIB, avec une progression modérée jusqu'en 2027, puis une stabilisation en volume relatif. Le budget pourrait atteindre environ 29 à 30 Md€ en 2035, tout en représentant une part légèrement décroissante du PIB, autour de 0,76 %.

Cette trajectoire correspond à trois principes :

1. **pas de désengagement**, car la sécurité demeure une fonction régaliennne essentielle ;
2. **pas de fuite en avant budgétaire**, car l'efficacité ne résulte pas automatiquement de moyens supplémentaires ;
3. **une transformation qualitative**, fondée sur la réallocation des moyens vers l'opérationnel, l'enquête, le numérique et l'articulation avec la justice.

Les indicateurs de performance doivent être revus en conséquence : temps opérationnel réel, délais d'intervention, taux d'élucidation, qualité des procédures, démantèlements de réseaux, saisies patrimoniales, récidive, satisfaction des usagers et articulation avec les décisions judiciaires.

L'objectif est de faire passer la sécurité d'une logique bureaucratique d'activité à une logique de résultat.

Synthèse

La sécurité intérieure constitue une fonction régaliennne essentielle. Elle protège les personnes, garantit l'ordre public, soutient l'attractivité des territoires et limite les coûts sociaux indirects de la délinquance, des trafics et des violences.

La refondation proposée ne repose pas sur une augmentation indéfinie des moyens, mais sur une meilleure productivité de l'effort existant. L'enjeu est de réallouer les dépenses vers la présence utile, la police judiciaire, la lutte contre les trafics, le numérique, la cybercriminalité et les conditions concrètes de travail des agents.

La sécurité doit surtout être pensée comme une chaîne complète, inséparable de la justice. Une interpellation sans traitement judiciaire rapide, une enquête sans capacité de jugement, une sanction sans exécution ou sans suivi produisent un rendement décroissant de la dépense publique.

La sécurité ne doit donc pas être mesurée seulement par l'activité policière, mais par les résultats durables : baisse de la récidive, démantèlement des réseaux, exécution des décisions, confiance des citoyens et stabilisation des territoires. C'est à cette condition que l'euro dépensé en sécurité devient un euro réellement utile.

Les transports

Finalité

Le ministère des transports a pour finalité d'assurer la mobilité des personnes, la circulation des marchandises, la cohésion territoriale et la compétitivité économique du pays.

Les transports ne constituent pas seulement un service rendu aux usagers. Ils forment l'armature physique de l'économie nationale. Ils relient les bassins de vie, les zones d'emploi, les ports, les plateformes logistiques, les sites industriels, les métropoles et les territoires intermédiaires. Ils conditionnent la capacité d'un pays à produire, exporter, attirer des investissements, maintenir des services publics accessibles et organiser la transition énergétique.

Dans une France refondée autour d'un État stratège et de régions renforcées, les transports deviennent l'un des principaux instruments de la re-régionalisation. Ils ne doivent plus être pensés comme une addition de grands projets, mais comme un système cohérent d'infrastructures, de réseaux, de services et de données.

La finalité du ministère est donc de garantir un réseau de transport fiable, hiérarchisé, intermodal, économiquement utile et écologiquement soutenable.

Situation actuelle

La France dispose d'infrastructures importantes : réseau ferroviaire dense, réseau routier étendu, ports maritimes, aéroports, plateformes logistiques et voies navigables. Cet héritage constitue un avantage stratégique. Mais cet avantage est partiellement affaibli par le vieillissement de certains réseaux, la dispersion des décisions, le retard du fret ferroviaire et la multiplication de projets insuffisamment hiérarchisés.

Les dépenses étatiques de transport sont évaluées à environ 16 Md€ en 2025, soit environ 0,53 % du PIB. Le problème n'est donc pas uniquement celui du niveau de dépense, mais celui de l'allocation des moyens, de la maintenance, de la coordination entre acteurs et de la sélection des investissements.

Plusieurs déséquilibres doivent être soulignés :

- le vieillissement du réseau ferroviaire, des ouvrages d'art et de certaines infrastructures routières ;
- la faiblesse persistante du fret ferroviaire et fluvial ;
- la fragmentation des responsabilités entre l'État, les régions, les opérateurs, les métropoles et les gestionnaires d'infrastructures ;
- une insuffisante articulation entre transport de voyageurs, logistique, industrie, énergie et aménagement du territoire ;
- un retard de numérisation dans la gestion des réseaux, des flux, de la signalisation et des données ;
- une tendance à privilégier l'annonce de nouveaux projets plutôt que la performance du réseau existant.

Le système français souffre ainsi moins d'une absence d'infrastructures que d'un déficit de priorisation, d'entretien, d'intermodalité et de gouvernance.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les systèmes de transport les plus performants sont ceux qui hiérarchisent clairement leurs objectifs : maintenance du réseau, régularité, capacité, intermodalité, fret, logistique et connexion aux grands corridors européens.

Le modèle suisse illustre l'importance d'une forte cohérence ferroviaire, avec une priorité donnée à la régularité, aux correspondances, à l'intégration horaire et à la qualité du service. Le modèle allemand montre l'intérêt d'une articulation puissante entre industrie, logistique, ports, rail et organisation fédérale, même si le réseau allemand connaît lui aussi des tensions importantes. Les Pays-Bas et la Belgique montrent l'importance stratégique des ports, des plateformes logistiques et de la connexion entre infrastructures maritimes, ferroviaires, fluviales et routières.

Ces comparaisons suggèrent trois enseignements.

1. Le premier est que la performance d'un système de transport dépend davantage de la cohérence de réseau que de la multiplication des projets isolés.
2. Le deuxième est que le fret ne peut réussir que s'il est pensé comme une chaîne logistique complète, reliant ports, usines, plateformes, rail, route, fleuve et entrepôts.
3. Le troisième est que la régionalisation n'affaiblit pas nécessairement la cohérence nationale, à condition que l'État conserve une fonction stratégique : définition des corridors, standards techniques, financement des grandes infrastructures, articulation européenne et péréquation territoriale.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Prioriser la régénération du réseau existant

La première priorité doit être la régénération du réseau existant. Une infrastructure mal entretenue finit par coûter plus cher qu'une infrastructure entretenue régulièrement. Elle dégrade la qualité du service, réduit la vitesse, accroît les interruptions, fragilise les chaînes logistiques et provoque des surcoûts économiques indirects.

L'effort doit donc porter prioritairement sur les lignes ferroviaires structurantes, les nœuds ferroviaires, les ouvrages d'art, les routes à fort enjeu économique et les infrastructures indispensables à la sécurité des mobilités quotidiennes.

La logique budgétaire doit être inversée : l'entretien, la sécurité et la capacité du réseau existant doivent passer avant l'annonce de nouveaux projets.

Axe 2 — Renforcer le ferroviaire utile

Le ferroviaire doit être renforcé, mais de manière sélective. Il ne s'agit pas de faire du rail un principe idéologique général, mais de concentrer l'effort là où il est le plus utile : mobilités du quotidien, liaisons interrégionales structurantes, nœuds de congestion, accès aux métropoles, desserte des grands bassins d'emploi, corridors de fret.

Les investissements ferroviaires doivent viser trois objectifs : fiabilité, capacité et fréquence. La priorité n'est pas nécessairement d'aller toujours plus vite, mais de transporter plus régulièrement, plus massivement et plus efficacement.

Les petites lignes doivent être évaluées selon leur fonction réelle : certaines peuvent être modernisées si elles structurent un territoire ; d'autres doivent être repensées avec des solutions alternatives lorsque leur coût devient disproportionné par rapport à leur usage.

Axe 3 — Construire une politique nationale du fret et de la logistique

Le fret ferroviaire et fluvial reste l'un des points faibles de la France. Cette faiblesse pèse sur la compétitivité industrielle, la balance commerciale, la congestion routière et la transition énergétique.

Une politique efficace du fret ne peut pas se limiter à subventionner des opérateurs. Elle doit organiser une chaîne complète : ports, plateformes multimodales, accès ferroviaires, voies fluviales, entrepôts, zones industrielles, données logistiques, douanes, transport routier de pré- et post-acheminement.

La priorité doit être donnée aux grands corridors économiques : axes portuaires, bassins industriels, liaisons transfrontalières, connexions avec les corridors européens et plateformes régionales. Les régions doivent être fortement associées à cette politique, car elles connaissent les bassins de production, les besoins industriels et les flux économiques réels.

Axe 4 — Organiser l'intermodalité

L'intermodalité doit devenir le principe central de la politique des transports. Chaque mode a sa fonction : la marche, le vélo et les transports collectifs pour les mobilités courtes ; le car, le train régional et les réseaux express régionaux pour les bassins de vie ; le ferroviaire et l'aérien pour les longues distances ; le routier, le rail, le fleuve et la mer pour le fret.

La politique publique doit organiser les interfaces entre ces modes : gares, pôles d'échanges, parkings-relais, plateformes logistiques, billettique, données, horaires coordonnés, tarification lisible.

L'objectif n'est pas d'opposer les modes, mais de les combiner rationnellement. La voiture restera nécessaire dans de nombreux territoires, mais elle doit être articulée à des réseaux collectifs plus efficaces. De même, le transport routier de marchandises restera indispensable, mais il doit être mieux connecté au rail, au fleuve et aux ports.

Axe 5 — Numériser les réseaux et les données de mobilité

La numérisation constitue un levier de productivité majeur. Elle concerne la signalisation ferroviaire, la gestion du trafic, l'information voyageurs, la maintenance prédictive, les données logistiques, la billettique, la régulation des flux et la planification des investissements.

Un réseau ancien peut gagner en capacité sans construction massive si la signalisation, les horaires, les données et la maintenance sont modernisés. La donnée doit devenir un outil de pilotage public : fréquentation réelle, saturation, coûts unitaires, retards, émissions, impact économique, articulation avec les territoires.

Le ministère doit donc devenir aussi un ministère des réseaux intelligents de mobilité.

Axe 6 — Clarifier le partage État-régions

Les transports constituent un domaine typique de subsidiarité. L'État doit conserver les grandes fonctions stratégiques : corridors nationaux et européens, grands investissements, normes, sécurité, péréquation, articulation avec l'industrie et l'énergie. Les régions doivent devenir les principaux opérateurs des mobilités quotidiennes, des liaisons régionales, de l'intermodalité territoriale et de la coordination avec les bassins d'emploi.

Cette clarification doit réduire la fragmentation actuelle. Elle suppose des contrats État-régions plus lisibles, moins dispersés et plus évaluable. Chaque projet doit être justifié par sa contribution à la cohésion territoriale, à la compétitivité, à la transition énergétique ou à la sécurité.

La région devient ainsi le niveau de cohérence des mobilités ; l'État reste le garant de la cohérence nationale et européenne.

Cadrage budgétaire

Le cadrage budgétaire doit distinguer deux trajectoires.

La première, compatible avec une logique anti-défaut stricte, consiste à stabiliser les dépenses autour de 16 Md€ en valeur, tout en réduisant progressivement leur poids relatif dans le PIB vers environ 0,40 %. Cette trajectoire impose une hiérarchisation forte : moins de projets nouveaux, plus de régénération, plus de capacité utile, moins de dispersion.

La seconde, plus volontariste, consisterait à renforcer temporairement l'investissement dans les infrastructures les plus productives : ferroviaire structurant, fret, plateformes multimodales, numérisation, ports et nœuds logistiques. Cette trajectoire ne serait acceptable que si les investissements retenus ont un rendement économique, territorial ou énergétique démontrable.

Dans les deux cas, le principe budgétaire doit être le même : ne pas financer l'accumulation de projets, mais financer la performance du système.

Les économies doivent provenir de plusieurs leviers : réduction des coûts d'ingénierie redondants, meilleure coordination entre maîtres d'ouvrage, mutualisation des études, simplification des procédures, abandon des projets faiblement utiles, recours ciblé aux financements européens et mobilisation de financements privés lorsque le modèle économique le permet.

Les indicateurs de pilotage doivent être explicites : état du réseau, régularité, capacité, fréquentation, coût par voyageur, coût par tonne transportée, part modale du fret ferroviaire et fluvial, temps d'accès aux pôles régionaux, émissions évitées, impact sur les bassins d'emploi et contribution à la balance commerciale.

Synthèse

Les transports constituent un levier central de la refondation économique, territoriale et budgétaire. La France dispose d'infrastructures solides, mais insuffisamment entretenues, insuffisamment coordonnées et trop souvent pensées par projets plutôt que par système.

La refondation doit donc privilégier la régénération du réseau existant, le ferroviaire utile, le fret, l'intermodalité, la logistique, les ports, la numérisation et la clarification du partage entre l'État et les régions.

Le ministère des transports devient ainsi un ministère d'infrastructures stratégiques. Il ne doit pas seulement financer des équipements ; il doit organiser les conditions physiques de la compétitivité, de la cohésion territoriale et de la transition énergétique.

La règle budgétaire est simple : moins de dispersion, plus de rendement. Chaque euro investi dans les transports doit améliorer la fiabilité du réseau, la fluidité des échanges, l'accès aux services, la performance logistique, la réduction des émissions ou la cohérence des territoires. C'est à cette condition que les transports deviennent non une charge budgétaire, mais un investissement structurant pour la France refondée.

L'industrie

Finalité

Le ministère de l'industrie a pour finalité de reconstruire la capacité productive de la France, de structurer les filières stratégiques, de renforcer la souveraineté économique et de contribuer au redressement de la balance commerciale.

L'industrie ne constitue pas seulement un secteur économique parmi d'autres. Elle est le socle matériel de la souveraineté nationale et européenne. Sans industrie, la France dépend de chaînes de valeur extérieures pour ses équipements, son énergie, ses technologies, sa défense, ses transports, sa santé, son numérique et une partie de son alimentation.

La réindustrialisation n'est donc pas un objectif sectoriel : elle conditionne la capacité du pays à produire, exporter, innover, employer, former, financer son modèle social et restaurer sa solvabilité budgétaire.

Dans une période de contrainte financière, l'industrie doit être pensée comme un levier anti-défaut. Elle ne justifie pas une dépense publique indéfinie, mais une dépense mieux orientée vers les chaînes de valeur capables de créer de la richesse, de réduire les importations et de générer des exportations.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **structurer des filières industrielles compétitives, et non subventionner indistinctement des entreprises.**

Situation actuelle

La France a connu une désindustrialisation progressive. La part de l'industrie dans le PIB a reculé, certaines chaînes de valeur ont disparu ou se sont fragmentées, et la dépendance aux importations s'est accrue. Cette évolution pèse directement sur la balance commerciale, sur l'emploi qualifié, sur l'autonomie stratégique et sur la base fiscale du pays.

Cette désindustrialisation résulte de plusieurs facteurs : coût du travail, impôts de production, faiblesse de certaines formations techniques, instabilité réglementaire, insuffisante articulation entre recherche, industrie et territoire, intervention publique mal calibrée, subventions dispersées et dilution des responsabilités entre l'État, les régions, les entreprises et les dispositifs européens.

L'industrie française ne manque pas de réussites : aéronautique, luxe, défense, nucléaire, pharmacie, agroalimentaire, équipements, technologies de pointe. Mais ces réussites ne suffisent pas à compenser l'affaiblissement du tissu industriel intermédiaire, notamment celui des PME et ETI industrielles.

Le problème central n'est donc pas l'absence de savoir-faire, mais la faiblesse de structuration globale. La politique industrielle française a trop souvent alterné entre grands plans nationaux, aides dispersées, sauvetages ponctuels et soutien à quelques champions. Elle a moins souvent construit des chaînes de valeur complètes, articulées aux régions, aux universités, aux centres de recherche, aux infrastructures, à l'énergie et aux marchés européens.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que la puissance industrielle repose rarement sur la seule action de l'État central. Elle suppose une articulation stable entre entreprises, territoires, formation, recherche, banques, normes, énergie et exportation.

L'Allemagne illustre l'importance d'un tissu dense d'entreprises industrielles intermédiaires, fortement exportatrices, souvent enracinées dans des territoires productifs et appuyées sur une formation professionnelle solide. Les pays nordiques montrent l'intérêt d'une forte cohérence entre innovation, transition énergétique, spécialisation productive et qualité des institutions. L'Italie du Nord montre la force de districts industriels spécialisés, capables d'exporter grâce à des réseaux de PME, de sous-traitants et de savoir-faire locaux.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit sortir d'une vision trop verticale de la politique industrielle. L'État doit fixer la stratégie, coordonner les filières, garantir la cohérence européenne, soutenir les infrastructures critiques et assurer la stabilité réglementaire. Mais les régions doivent devenir des opérateurs industriels majeurs :

identification des écosystèmes locaux, lien avec les entreprises, formation, foncier productif, infrastructures, universités, logistique et animation de filières.

La politique industrielle doit donc devenir à la fois nationale, régionale et européenne.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Structurer les filières au lieu de disperser les subventions

La première priorité consiste à passer d'une logique de subvention à une logique de filière.

Une politique industrielle efficace ne consiste pas à soutenir indistinctement des entreprises, mais à organiser des chaînes de valeur complètes : matières premières, composants, équipements, logiciels, assemblage, maintenance, recyclage, exportation.

Chaque filière doit être évaluée selon des critères simples : capacité à créer des emplois qualifiés, à réduire les importations, à exporter, à produire des technologies critiques, à s'inscrire dans une stratégie européenne et à générer un retour économique mesurable.

La dépense publique ne doit donc pas compenser indéfiniment des faiblesses structurelles. Elle doit réduire les coûts de coordination, financer les infrastructures communes, soutenir la recherche appliquée, accélérer la montée en gamme et attirer l'investissement privé.

Axe 2 — Prioriser six filières stratégiques

La politique industrielle doit être sélective avec six filières structurantes : énergie et équipements bas carbone, matériaux, batteries et mobilité, semi-conducteurs et électronique, agro-industrie, défense-spatial-maritime.

Ces filières ont un point commun : elles conditionnent la souveraineté économique, technologique, énergétique ou alimentaire.

L'énergie et les équipements bas carbone forment la base de toute industrie compétitive. Les matériaux — acier, chimie, ciment, composites, recyclage — constituent le socle productif. Les batteries et la mobilité conditionnent la transformation des transports. Les semi-conducteurs et l'électronique touchent à la souveraineté technologique. L'agro-industrie relie souveraineté alimentaire, transformation et exportation. La défense, le spatial et le maritime structurent l'autonomie stratégique et les technologies duales.

Ces filières doivent être pensées à l'échelle européenne, car la France seule ne dispose pas toujours de la taille critique face aux États-Unis, à la Chine ou aux grands groupes asiatiques.

Axe 3 — Articuler industrie, énergie et numérique

L'industrie ne peut être isolée des autres ministères productifs. Elle dépend directement du coût et de la stabilité de l'énergie, de la qualité des infrastructures de transport, de la maîtrise du numérique, de la formation technique, de l'université et de la recherche.

Une industrie compétitive suppose une électricité abondante, pilotable et à prix stable. Elle suppose aussi des réseaux numériques souverains, de l'automatisation, de la robotique, de l'intelligence artificielle industrielle, de la cybersécurité et des données maîtrisées.

La formule à retenir : **l'énergie fournit la puissance, l'industrie la transforme, le numérique l'optimise.**

Cette articulation est essentielle. Une politique industrielle qui néglige l'énergie devient fragile. Une politique industrielle qui néglige le numérique devient obsolète. Une politique industrielle qui néglige les transports devient logistiquement inefficace. Une politique industrielle qui néglige l'université perd sa capacité d'innovation.

Axe 4 — Reconstituer les écosystèmes régionaux

La réindustrialisation doit être territoriale. Elle ne peut pas être uniquement pilotée depuis Paris par appels à projets et dispositifs administratifs.

Les régions doivent identifier leurs spécialisations productives, leurs bassins industriels, leurs compétences, leurs formations, leurs entreprises motrices, leurs besoins logistiques, leur foncier disponible et leurs connexions européennes.

L'État conserve la vision stratégique, mais les régions deviennent les principales animatrices des écosystèmes industriels. Elles assurent le lien entre entreprises, lycées professionnels, universités, centres de recherche, infrastructures, ports, plateformes logistiques et collectivités locales.

Cette régionalisation industrielle ne doit pas produire des micro-politiques industrielles concurrentes. Elle doit s'inscrire dans une coordination nationale et européenne. L'État fixe les grandes priorités ; les régions adaptent, expérimentent, structurent et rendent compte.

Axe 5 — Remplacer la cogestion par la responsabilité

La politique industrielle française a souvent souffert d'une confusion des rôles : l'État annonce, subventionne, sauve, réglemente, parfois dirige, tandis que les entreprises attendent, négocient ou s'adaptent aux dispositifs.

La refondation doit clarifier les responsabilités.

L'État est stratège : il fixe les priorités, assure la cohérence avec l'Union européenne, finance les infrastructures critiques, garantit la stabilité réglementaire et évalue les résultats.

Les régions sont opératrices : elles structurent les écosystèmes, coordonnent les formations, identifient les besoins territoriaux et accompagnent les projets industriels.

Les entreprises produisent, innovent, exportent, investissent et assument le risque entrepreneurial.

La fin de la cogestion ne signifie pas le retrait de l'État. Elle signifie la fin de l'ambiguïté entre soutien public et responsabilité productive.

Axe 6 — Mesurer le retour industriel de la dépense publique

La dépense publique industrielle doit être évaluée par son effet réel sur la production nationale. Cette exigence est d'autant plus importante que les dépenses industrielles présentent un risque de fuite extérieure : une part des équipements, composants ou technologies financés par la dépense publique peut être importée, sans effet suffisant sur la base productive nationale. Ce risque de fuite pour l'industrie se situe autour de **25 à 35 %**, ce qui impose une vigilance particulière sur le contenu national et européen des investissements.

Les indicateurs doivent donc porter sur les résultats : part de valeur ajoutée produite en France ou en Europe, exportations, emplois qualifiés, productivité, brevets, montée en gamme, réduction des importations critiques, investissements privés déclenchés, recettes fiscales générées.

La politique industrielle ne doit pas être jugée sur le montant des aides versées, mais sur les capacités productives reconstituées.

Cadrage budgétaire

La trajectoire proposée prévoit un budget de l'industrie d'environ 18 Md€ en 2025, soit 0,60 % du PIB, puis une baisse relative vers 16,2 Md€ en 2035, soit 0,40 % du PIB. Cette baisse relative ne doit pas être interprétée comme un désengagement, mais comme une amélioration du rendement de la dépense publique.

La logique est la suivante : moins de subventions dispersées, moins de guichets, moins de dispositifs redondants, mais davantage de ciblage stratégique, de cofinancement privé, de mobilisation européenne et de structuration régionale.

Le ministère doit donc fonctionner comme un investisseur public stratégique, non comme une caisse de compensation permanente. Les dépenses doivent être concentrées sur les filières où l'effet de levier est maximal : énergie industrielle, matériaux, batteries, électronique, agro-industrie, défense, spatial, maritime, robotique, automatisation et technologies duales.

Le cadrage budgétaire doit intégrer quatre principes :

1. priorité aux investissements qui réduisent les importations critiques ;
2. priorité aux filières exportatrices ;
3. priorité aux infrastructures communes plutôt qu'aux aides individuelles ;
4. priorité aux projets capables de mobiliser du capital privé et européen.

Les indicateurs de performance doivent être stricts : part de l'industrie dans le PIB, solde commercial industriel, nombre d'emplois qualifiés créés, part des PME et ETI exportatrices, taux d'investissement industriel, productivité, brevets, contenu national ou européen des chaînes de valeur, effet de levier des fonds publics.

L'objectif macroéconomique est clair : augmenter la croissance potentielle, améliorer la balance commerciale, élargir l'assiette fiscale et réduire indirectement le ratio dette/PIB.

Synthèse

L'industrie constitue l'un des ministères les plus décisifs de la refondation budgétaire. La France ne pourra pas stabiliser durablement ses finances publiques si elle ne restaure pas sa capacité à produire, exporter et maîtriser ses chaînes de valeur stratégiques.

La réindustrialisation ne doit pas être comprise comme un retour nostalgique à l'industrie ancienne, mais comme une reconstruction de filières modernes, décarbonées, numérisées, automatisées, exportatrices et articulées à l'échelle européenne.

Le ministère de l'industrie doit donc structurer les filières plutôt que subventionner indistinctement les entreprises. Il doit articuler l'État stratège, les régions opératrices et les entreprises productrices. Il doit aussi relier l'industrie à l'énergie, au numérique, aux transports, à l'université, à la recherche et à la balance commerciale.

Dans cette perspective, la politique industrielle devient un levier central de solvabilité nationale. Elle ne relève pas seulement de l'économie productive ; elle conditionne le redressement budgétaire, la souveraineté européenne, l'emploi qualifié et la capacité de la France à redevenir une puissance productive dans l'Union européenne.

L'énergie

Finalité

Le ministère de l'énergie a pour finalité de garantir la souveraineté énergétique de la France, la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité industrielle et la stabilité des prix.

L'énergie n'est pas une politique sectorielle ordinaire. Elle conditionne l'ensemble de l'économie : industrie, transports, agriculture, logement, numérique, défense, santé, services publics et pouvoir d'achat. Une énergie abondante, pilotable, décarbonée et compétitive constitue l'un des fondements de la puissance économique.

La politique énergétique doit donc poursuivre simultanément trois objectifs : garantir l'approvisionnement, fournir une énergie compétitive aux ménages et aux entreprises, et

assurer la neutralité carbone. Ces trois objectifs ne doivent pas être opposés. Une politique énergétique efficace est précisément celle qui parvient à les concilier.

Dans une logique de responsabilité budgétaire, l'énergie doit être pensée comme un levier anti-défaut : elle réduit les importations, stabilise les prix, soutient l'industrie, améliore la balance commerciale et limite l'inflation. La chaîne de causalité est centrale : **énergie → prix → industrie → balance commerciale → dette**.

Situation actuelle

Le système énergétique français dispose d'un atout majeur : un socle nucléaire historique qui a longtemps permis de produire une électricité abondante, pilotable, relativement décarbonée et compétitive. Cet avantage stratégique a cependant été affaibli par l'instabilité des orientations, le vieillissement du parc, les incertitudes sur le renouvellement nucléaire, la complexité de la régulation et l'insuffisante lisibilité des coûts.

Plusieurs dysfonctionnements à mettre en évidence : opacité des coûts et des flux financiers, absence de comptabilité consolidée par filière, subventions diffuses peu lisibles, instabilité stratégique entre nucléaire et renouvelables, affaiblissement d'EDF, hausse des coûts et incohérences industrielles.

Le problème central n'est donc pas seulement le niveau de dépense, mais le défaut de pilotage. Le système énergétique n'est pas suffisamment gouverné comme un système industriel complet : production, réseau, stockage, flexibilité, coûts de raccordement, prix de marché, sécurité d'approvisionnement, importations, exportations et effets sur la compétitivité.

Il en résulte une perte de visibilité pour les investisseurs, une incertitude pour les industriels, une difficulté à planifier l'électrification des usages et une exposition excessive aux fluctuations de prix. Or la transition énergétique ne peut réussir que si elle repose sur une architecture stable, lisible et économiquement soutenable.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que la politique énergétique ne peut être réduite à un choix technique entre filières. Elle est d'abord une politique de système.

L'Allemagne illustre le risque d'une transition énergétique fortement dépendante d'énergies intermittentes, avec un besoin accru de réseaux, de stockage, d'importations ou de capacités d'appoint. Le modèle allemand conserve une puissance industrielle considérable, mais sa politique énergétique a montré que la sortie du nucléaire pouvait accroître la dépendance au gaz, renchérir l'électricité industrielle et fragiliser la cohérence climatique.

La France dispose d'un avantage comparatif inverse : un socle nucléaire existant, décarboné et pilotable. La difficulté française n'est donc pas de copier les modèles étrangers, mais de restaurer la cohérence de son propre modèle, en l'adaptant aux exigences nouvelles : renouvellement du parc, électrification, réseau, stockage, renouvelables utiles, sobriété efficace et compétitivité industrielle.

Les pays nordiques montrent l'intérêt d'un mix fondé sur des ressources pilotables ou fortement intégrées au système : hydraulique, nucléaire pour la Suède et la Finlande, réseaux robustes, efficacité énergétique et forte cohérence industrielle. Le Danemark illustre la possibilité d'intégrer beaucoup d'éolien, mais dans un cadre très interconnecté, avec des capacités d'équilibrage régionales et une géographie particulière.

La leçon générale est donc la suivante : les choix énergétiques doivent être évalués non seulement au coût de production apparent, mais au coût complet du système : production,

réseau, raccordement, stockage, équilibrage, intermittence, sécurité d'approvisionnement, importations et effets industriels.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Établir une comptabilité énergétique transparente par filière

La première réforme doit être la transparence intégrale des coûts. Chaque filière énergétique doit faire l'objet d'une comptabilité publique consolidée : coûts complets, subventions directes et indirectes, fiscalité, coûts de réseau, coûts de raccordement, coûts d'équilibrage, coûts de stockage et effets sur les prix.

Cette transparence est indispensable pour sortir des oppositions idéologiques. Elle permettrait de comparer les filières sur leur coût réel pour la collectivité, et non sur des coûts partiels ou des prix de marché déformés.

La politique énergétique doit donc devenir mesurable, comparable et auditée. Sans comptabilité complète, le débat public énergétique reste instable, conflictuel et insuffisamment rationnel.

Axe 2 — Reconstituer un socle nucléaire prioritaire

Le nucléaire doit redevenir le socle pilotable de la production électrique française avec un objectif d'une part stable d'au moins 60 % de production nucléaire, avec renouvellement du parc, développement des EPR2, relance des réacteurs à neutrons rapides de type Astrid, développement des SMR et priorité d'injection réseau.

Cette orientation ne relève pas d'un attachement nostalgique au nucléaire historique. Elle découle d'une logique industrielle : production pilotable, décarbonée, forte densité énergétique, moindre dépendance aux importations fossiles, continuité d'approvisionnement et prix stables pour l'industrie.

La priorité est donc de sécuriser la filière nucléaire complète : ingénierie, construction, maintenance, combustible, cycle du combustible, sûreté, compétences, recherche et acceptabilité démocratique.

Axe 3 — Intégrer les renouvelables sans déséquilibrer le système

Les renouvelables ont leur place dans le mix énergétique, mais leur développement doit être intégré au système électrique réel. Une ligne équilibrée : renouvelables intégrées, non idéologiques, conditionnées à l'équilibre du réseau, avec imputation des coûts de raccordement aux filières et fin des logiques de surcapacité non pilotée.

Cela permet de sortir d'une opposition stérile entre nucléaire et renouvelables. La question n'est pas de savoir si les renouvelables doivent exister, mais où, comment, à quel coût complet, avec quelles capacités d'équilibrage, et pour quels usages.

Le solaire peut être pertinent sur bâtiments, friches, parkings, sites industriels et autoconsommation encadrée. L'éolien peut être pertinent dans certains territoires ou en mer lorsque les conditions techniques, économiques, paysagères et réseau sont réunies. La biomasse doit être recentrée sur les usages réellement soutenables et ne pas concurrencer l'alimentation, les sols ou les usages agricoles.

Axe 4 — Moderniser le réseau et renforcer la résilience

La transition énergétique est aussi une politique de réseau. L'électrification des usages, l'intégration des renouvelables, la recharge des véhicules, la décarbonation industrielle et la montée des besoins numériques exigent un réseau plus robuste, plus pilotable et plus sécurisé.

La priorité doit porter sur la stabilité fréquence/phase, les interconnexions européennes, la cybersécurité, la capacité d'exportation, les investissements de transport et de distribution, ainsi que la maintenance prédictive.

Un réseau électrique n'est pas un simple tuyau. C'est une infrastructure critique dont dépend l'économie entière. Le risque de black-out doit être maintenu à un niveau quasi nul, non par surinvestissement désordonné, mais par une planification technique rigoureuse.

Axe 5 — Décarboner l'industrie par l'électricité compétitive

La décarbonation industrielle constitue l'un des enjeux structurants de la décennie. La sidérurgie, le ciment, la chimie, les matériaux, les transports lourds et certains procédés industriels ne pourront se transformer que si l'électricité est abondante, pilotable et compétitive.

L'hydrogène doit être utilisé de manière ciblée, pour les usages où l'électrification directe est difficile ou impossible. Il ne doit pas devenir une nouvelle filière de subventions diffuses. Le bon critère est industriel : quels usages justifient réellement l'hydrogène, à quel coût, avec quelle électricité, pour quelle réduction d'importations et quelle compétitivité ?

La décarbonation industrielle doit donc être conduite par co-investissement public-privé, avec évaluation ex ante et ex post des résultats.

Axe 6 — Développer stockage, flexibilité et technologies de rupture

La stabilité du système suppose des capacités de stockage et de flexibilité : batteries industrielles, stations de transfert d'énergie par pompage, hydrogène de stockage lorsque pertinent, effacement, pilotage de la demande, chaleur industrielle, réseaux intelligents et recherche sur les technologies de rupture.

Ces investissements doivent être priorisés selon leur utilité systémique. Il ne s'agit pas de financer toutes les solutions possibles, mais celles qui améliorent réellement la sécurité d'approvisionnement, la flexibilité, la réduction des coûts et l'intégration des usages électriques.

La recherche doit également porter sur les technologies de captation carbone, les solutions biologiques, la pyrolyse, le biochar, les nouveaux procédés industriels et les innovations de réseau, mais avec pilotage scientifique strict et sans promesse budgétaire illimitée.

Cadrage budgétaire

La trajectoire proposée prévoit un budget de l'énergie d'environ 22 Md€ en 2025, puis 16,2 Md€ en 2035, soit 0,40 % du PIB. La baisse représente environ 0,33 point de PIB. Elle doit être obtenue par une amélioration de l'efficacité de la dépense, non par un abandon des investissements stratégiques.

La logique budgétaire consiste à réduire les subventions diffuses, les mécanismes peu lisibles et le pilotage administratif redondant, pour concentrer les moyens sur les investissements à rendement élevé : nucléaire, réseau, stockage utile, décarbonation industrielle, cybersécurité énergétique, recherche stratégique et réduction de la dépendance aux importations.

Le point de vigilance est majeur : les dépenses énergétiques présentent un taux de fuite extérieure important, évalué entre 40 et 60 %, en raison des équipements, composants, combustibles, technologies ou matériaux importés. La dépense publique énergétique doit donc être articulée à une politique industrielle, faute de quoi elle risque de financer des importations plutôt que la base productive nationale ou européenne.

Les indicateurs de performance doivent être simples et stricts : part d'électricité pilotable, part nucléaire stabilisée, prix de l'électricité industrielle, balance commerciale énergétique,

dépendance aux importations, coût complet par filière, sécurité du réseau, émissions évitées, investissements privés déclenchés et contenu national ou européen des équipements.

L'objectif budgétaire n'est donc pas seulement de dépenser moins. Il est de dépenser mieux pour réduire les coûts structurels de l'économie française.

Synthèse

L'énergie est l'un des ministères les plus stratégiques de la refondation. Elle conditionne la souveraineté, l'industrie, la balance commerciale, le pouvoir d'achat, la stabilité des prix et la soutenabilité budgétaire.

La refondation proposée repose sur une ligne claire : transparence complète des coûts, socle nucléaire prioritaire, renouvelables intégrées, réseau robuste, stockage utile, décarbonation industrielle et réduction des subventions diffuses.

Cette orientation ne doit pas être présentée comme un choix idéologique, mais comme une politique de système. L'énergie n'est ni un dogme ni un champ de bataille symbolique. Elle est une infrastructure vitale de la puissance économique.

Dans cette perspective, la baisse relative du budget énergétique n'est crédible que si elle s'accompagne d'une hausse de l'efficacité : moins de dispersion, moins d'opacité, moins de dépendance importée, mais plus de souveraineté, plus de stabilité, plus d'industrie et plus de cohérence européenne.

Le numérique

Finalité

Le ministère du numérique a pour finalité de garantir la souveraineté numérique de la France, d'accroître la productivité de l'économie, de moderniser l'État et de protéger les infrastructures informationnelles du pays.

Le numérique n'est plus un secteur technique parmi d'autres. Il constitue une infrastructure générale de l'économie, de l'administration, de la sécurité, de la santé, de l'enseignement, de l'industrie, de l'énergie, des transports et de la démocratie. Il structure les données, les échanges, les services, les algorithmes, les plateformes, les réseaux et les capacités de décision.

Dans une logique de responsabilité budgétaire, le numérique doit être considéré comme un levier majeur de solvabilité. Il permet de réduire les coûts administratifs, d'améliorer la qualité des services publics, d'accroître la productivité des entreprises, de renforcer le contrôle de la dépense, de lutter contre la fraude et d'optimiser les infrastructures.

La finalité du ministère peut donc être résumée ainsi : **faire du numérique non une dépense de modernisation accessoire, mais une infrastructure stratégique de productivité, de souveraineté et de maîtrise budgétaire.**

Situation actuelle

La France dispose d'atouts importants : couverture fibre en forte progression, compétences scientifiques, ingénieurs de haut niveau, écosystème de start-up, acteurs de la cybersécurité, recherche en intelligence artificielle et administrations déjà engagées dans la dématérialisation.

Mais ces atouts restent insuffisamment transformés en puissance numérique systémique. Plusieurs faiblesses à prendre en compte : politiques fragmentées, déploiement lent, dépendance élevée aux infrastructures étrangères, systèmes publics obsolètes et perte de productivité estimée entre **0,3 et 0,5 point de PIB par an.**

Cette situation est critique. Une administration numériquement faible coûte cher. Elle multiplie les formulaires, les doublons, les ressaisies, les erreurs, les contrôles inefficaces, les délais, les fraudes et les coûts de gestion. Une économie numériquement dépendante perd la maîtrise de ses données, de ses plateformes, de son cloud, de ses logiciels critiques et de ses chaînes de valeur informationnelles.

Le problème central n'est donc pas seulement le sous-investissement. Il tient aussi à la fragmentation de l'action publique, à la dispersion des systèmes d'information, à l'absence d'architecture commune, à la dépendance aux prestataires externes et à l'insuffisante continuité entre État, régions, entreprises, universités et recherche.

Comparaisons utiles

Les comparaisons internationales montrent que la performance numérique dépend moins de la multiplication des portails que de la cohérence d'architecture.

L'Estonie illustre la puissance d'un État numérique cohérent : identité numérique, interopérabilité, services publics intégrés, logique de dossier unique et forte confiance dans les infrastructures publiques. Les pays nordiques montrent l'intérêt d'une numérisation administrative adossée à une culture de transparence, de simplicité et de qualité des services. Les États-Unis dominent par leurs plateformes, leurs capacités de cloud, leurs semi-conducteurs, leur capital-risque et leur puissance d'innovation privée. La Chine montre la puissance d'un numérique intégré à une stratégie industrielle et géopolitique, mais selon un modèle politique incompatible avec les principes européens.

Pour la France et l'Union européenne, l'enjeu n'est donc pas de copier les modèles américain ou chinois, mais de construire un modèle numérique européen : souveraineté des données, interopérabilité, cybersécurité, cloud maîtrisé, innovation privée, standards publics, protection des libertés et efficacité administrative.

La comparaison utile est donc double : efficacité opérationnelle des petits États numériques européens ; puissance technologique et industrielle des grandes plateformes mondiales. La France doit apprendre des premiers sans renoncer à construire, avec l'Union européenne, une capacité technologique de grande échelle.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Achever les infrastructures numériques

La première priorité reste la connectivité complète et performante du territoire : fibre, 5G, préparation de la 6G, data centers, interconnexions européennes, réseaux sécurisés et capacité de traitement locale.

La couverture numérique doit être pensée comme une infrastructure territoriale au même titre que l'électricité, la route ou le rail. Elle conditionne l'égalité d'accès aux services, la compétitivité des PME, l'attractivité des territoires, le télétravail, la santé connectée, la formation, la cybersécurité et l'administration numérique.

Les régions doivent jouer un rôle important dans cette politique, car elles connaissent les zones de faiblesse, les besoins économiques, les bassins d'innovation et les priorités territoriales. L'État conserve les normes, la sécurité, la cohérence nationale et l'articulation européenne.

Axe 2 — Construire un cloud souverain public et parapublic

Le cloud constitue le point central de la souveraineté numérique. Sans maîtrise du cloud, l'État, les collectivités, les hôpitaux, les universités, les entreprises stratégiques et les opérateurs essentiels restent structurellement dépendants d'acteurs étrangers.

Un objectif explicite sera d'atteindre **40 à 50 % de cloud souverain public et parapublic en 2035**.

Cet objectif ne signifie pas une autarcie numérique. Il signifie que les données publiques, les infrastructures critiques, les services essentiels et les systèmes stratégiques doivent pouvoir être hébergés, opérés et sécurisés dans un cadre national ou européen maîtrisé.

Le cloud souverain doit donc être traité comme une infrastructure critique, non comme un simple marché informatique.

Axe 3 — Transformer numériquement l'État

La transformation numérique de l'État doit devenir l'un des principaux leviers de réduction de la dépense publique et tenir compte de la fin du papier, l'identité unique, les services proactifs et des gains massifs de productivité publique.

L'objectif n'est pas seulement de dématérialiser les procédures existantes. Il faut éviter de transformer un formulaire papier complexe en formulaire numérique complexe. La vraie transformation consiste à simplifier les processus, supprimer les ressaisies, mutualiser les données, automatiser les contrôles simples, rendre les services proactifs et permettre à l'usager de ne fournir une information qu'une seule fois.

Un État numérique efficace repose sur quelques briques : identité numérique, dossier citoyen unifié, interopérabilité des administrations, archivage sécurisé, paiement intégré, traçabilité des décisions, interfaces simples et accès accompagné pour les publics éloignés du numérique.

Le numérique ne doit pas exclure. Il doit simplifier, y compris pour ceux qui ont besoin d'un accompagnement humain.

Axe 4 — Développer une intelligence artificielle publique et industrielle

L'intelligence artificielle doit être utilisée comme un outil de productivité, d'aide à la décision et d'amélioration des services. Les domaines prioritaires sont : justice, santé, fraude, urbanisme, maintenance, industrie.

Dans l'administration, l'IA peut aider à traiter les dossiers, détecter les incohérences, prioriser les contrôles, améliorer la rédaction, accélérer l'analyse documentaire et renforcer l'évaluation des politiques publiques.

Dans l'industrie, elle peut soutenir la maintenance prédictive, la robotique, l'optimisation énergétique, le contrôle qualité, la logistique, la conception assistée et l'automatisation.

Mais l'IA publique doit rester encadrée : traçabilité, explicabilité, protection des données, contrôle humain, audit des modèles, prévention des biais et respect des droits fondamentaux. Le numérique doit renforcer l'État de droit, non le contourner.

Axe 5 — Faire de la cybersécurité une fonction régalienne

La cybersécurité devient une fonction régalienne majeure. Elle protège l'État, les hôpitaux, les collectivités, les entreprises stratégiques, les infrastructures énergétiques, les réseaux de transport, les systèmes financiers, les données personnelles et les processus démocratiques.

La montée des cyberattaques impose une organisation plus robuste : standards obligatoires pour les opérateurs critiques, capacité nationale d'alerte et de réponse, mutualisation des

compétences, exercices réguliers, protection des collectivités, sécurité des logiciels publics, certification des prestataires et coopération européenne.

La cybersécurité ne doit pas être traitée comme une annexe informatique. Elle relève de la continuité nationale.

Axe 6 — Former massivement aux compétences numériques

La souveraineté numérique dépend aussi des compétences. Il ne suffit pas de financer des infrastructures ou des logiciels ; il faut former les personnes capables de les concevoir, les exploiter, les sécuriser et les auditer.

La formation doit couvrir plusieurs niveaux : initiation générale, compétences professionnelles de base, métiers techniques, ingénierie, cybersécurité, IA, data science, cloud, architecture logicielle, électronique, robotique et recherche fondamentale.

Les universités, écoles, lycées professionnels, régions et entreprises doivent être associés à cette montée en compétence. Le numérique doit aussi devenir une compétence transversale dans les autres ministères : santé, sécurité, justice, industrie, énergie, transports, agriculture.

Cadrement budgétaire

Le budget du numérique est évalué à environ **9,6 Md€ en 2025**, soit **0,32 % du PIB**. Dans un scénario budgétaire contraint, prévoir une montée en puissance progressive, tout en considérant que les investissements peuvent être stabilisés et mieux articulés avec les programmes européens et les investissements privés.

La trajectoire budgétaire doit être prudente mais prioritaire. Le numérique est l'un des rares domaines où une dépense bien conçue peut réduire les dépenses futures de l'État. Cet impact pourrait être de **-1 à -1,5 % de PIB** sur les dépenses publiques par gains de productivité.

Toutefois, le numérique comporte un risque important de fuite extérieure : matériels, composants, logiciels, licences, cloud, services et plateformes peuvent être importés. La dépense numérique doit donc être orientée vers un contenu national ou européen maximal : cloud souverain, logiciels libres ou maîtrisés, compétences internes, filières industrielles numériques, cybersécurité européenne, composants critiques et mutualisation publique.

Les indicateurs de performance doivent être précis : part de cloud souverain, taux de dématérialisation réellement simplifiée, baisse des coûts administratifs, réduction des délais, disponibilité des services, cybersécurité, incidents évités, productivité publique, adoption par les PME, nombre de compétences formées, part de logiciels maîtrisés, interopérabilité des systèmes publics et satisfaction des usagers.

Le principe budgétaire peut être formulé ainsi : **investir dans le numérique lorsqu'il réduit durablement les coûts, augmente la souveraineté, renforce la sécurité ou accroît la productivité.**

Synthèse

Le numérique constitue désormais l'une des infrastructures fondamentales de la puissance publique et de l'économie. Il ne doit pas être traité comme un simple secteur d'investissement, mais comme un multiplicateur de performance pour toutes les politiques publiques.

La refondation proposée repose sur six priorités : infrastructures, cloud souverain, transformation numérique de l'État, intelligence artificielle publique et industrielle, cybersécurité et compétences.

La formule suivante résume la cohérence d'ensemble : **l'énergie fournit la puissance, l'industrie la transforme et le numérique l'optimise.**

Le ministère du numérique doit donc devenir l'un des ministères centraux de la refondation budgétaire. Il permet d'améliorer l'efficacité de l'État, de renforcer la compétitivité des entreprises, de protéger les données, de sécuriser les infrastructures et de restaurer une part de souveraineté dans un domaine devenu décisif.

Dans une France menacée par le défaut, le numérique ne doit pas être sacrifié. Il doit être mieux ciblé, mieux gouverné, davantage souverain et strictement évalué. Bien conduit, il est l'un des rares investissements capables de réduire simultanément les coûts publics, d'augmenter la productivité et de renforcer la puissance nationale dans le cadre européen.

L'agriculture

Finalité

Le ministère de l'agriculture a pour finalité de garantir la souveraineté alimentaire de la France, de soutenir la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires, d'assurer la résilience des exploitations et de contribuer à l'équilibre des territoires.

L'agriculture n'est pas seulement une activité économique. Elle assure la production alimentaire, entretient les paysages, structure les territoires ruraux, contribue aux exportations, soutient l'industrie agroalimentaire et conditionne une partie de la souveraineté nationale.

Dans une période de tensions internationales, de dérèglement climatique, de volatilité des prix, de concurrence commerciale et de fragilité budgétaire, la souveraineté alimentaire doit redevenir une priorité stratégique. Elle ne se réduit pas à produire davantage. Elle suppose de maîtriser l'ensemble de la chaîne : production, transformation, stockage, logistique, distribution, exportation.

La finalité du ministère peut être résumée ainsi : **préserver la capacité de produire, transformer et exporter, tout en adaptant l'agriculture aux contraintes climatiques et environnementales.**

Situation actuelle

L'agriculture française reste l'une des plus importantes d'Europe. Elle dispose d'atouts considérables : diversité des productions, qualité agronomique des territoires, savoir-faire, filières exportatrices, puissance agroalimentaire, image internationale et articulation avec la politique agricole commune.

Mais cette puissance est fragilisée. Les exploitations sont confrontées à l'augmentation des coûts, à la volatilité des prix, aux aléas climatiques, à la complexité normative, aux tensions sur l'eau, au renouvellement difficile des générations, à la pression foncière, aux difficultés de transmission et à la concurrence de productions importées ne respectant pas toujours les mêmes standards.

Le problème central n'est donc pas seulement budgétaire. Il est structurel. L'agriculture française doit simultanément rester productive, devenir plus résiliente, réduire certaines dépendances, moderniser ses équipements, maintenir ses exploitants, soutenir ses filières de transformation et conserver sa capacité exportatrice.

La souveraineté agricole repose sur un triptyque : **production – transformation – export.** Cette formule est essentielle, car une agriculture qui produit sans transformer perd une partie de sa valeur ajoutée ; une agriculture qui transforme sans exporter se limite à son marché intérieur ; une agriculture qui exporte sans base productive solide devient fragile.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que l'agriculture performante combine trois dimensions : production compétitive, transformation à forte valeur ajoutée et organisation collective des filières.

Les Pays-Bas illustrent la puissance d'une agriculture très technologique, intensive en savoir-faire, en logistique, en exportation et en transformation. Le Danemark montre l'intérêt d'une forte organisation collective des filières, notamment autour de la transformation et de l'export. L'Italie démontre la valeur économique des appellations, de la qualité, de la transformation alimentaire et du lien entre agriculture, patrimoine et tourisme. L'Allemagne souligne l'importance de l'articulation entre agriculture, industrie agroalimentaire, distribution et exportation.

Ces comparaisons ne doivent pas conduire à copier un modèle unique. La France dispose d'une géographie agricole beaucoup plus diverse. Elle doit donc assumer une pluralité de modèles : grandes cultures, élevage, viticulture, arboriculture, maraîchage, agriculture de montagne, productions sous signes de qualité, circuits courts, agro-industrie exportatrice, agriculture biologique lorsque le modèle économique est soutenable.

La leçon principale est que la compétitivité agricole ne dépend pas seulement des exploitations. Elle dépend de toute la chaîne : recherche, conseil, eau, sols, intrants, équipements, robotique, transformation, logistique, normes, exportation et politique commerciale européenne.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Renforcer la résilience climatique et la gestion de l'eau

La première priorité est l'adaptation climatique. L'agriculture est l'un des secteurs les plus directement exposés aux sécheresses, inondations, gels tardifs, canicules, maladies, pertes de rendement et variations brutales des conditions de production.

La politique agricole doit donc intégrer la gestion de l'eau, la protection des sols, l'assurance climatique, le stockage, la sélection variétale, l'agroécologie pragmatique et les outils de prévision.

L'eau doit être traitée comme une infrastructure agricole stratégique. Cela suppose des retenues adaptées lorsque les conditions écologiques et hydrologiques le permettent, une meilleure gestion des bassins versants, la modernisation de l'irrigation, la réduction des pertes, le recyclage lorsque possible et une gouvernance territoriale apaisée.

L'objectif n'est pas d'opposer production et environnement, mais d'éviter que l'agriculture française perde sa capacité productive sous l'effet du changement climatique.

Axe 2 — Réduire la dépendance aux intrants importés

La souveraineté alimentaire dépend aussi de la souveraineté des intrants : engrais, produits phytosanitaires, alimentation animale, énergie, semences, machines, protéines végétales.

La réduction des intrants ne doit pas être pensée comme une injonction abstraite. Elle doit être organisée par alternatives : biocontrôle, agronomie, rotation des cultures, sélection variétale, conseil technique, robotique, agriculture de précision, fertilisation raisonnée et production européenne d'intrants stratégiques.

La transition doit être compatible avec les rendements, faute de quoi elle se traduira par des importations supplémentaires. Une baisse apparente de l'impact environnemental national peut devenir une simple externalisation à l'étranger si elle réduit la production française sans réduire la consommation.

Le bon critère est donc le bilan complet : production, importations évitées, émissions, sols, eau, biodiversité et compétitivité.

Axe 3 — Moderniser les exploitations par l'investissement productif

La modernisation agricole doit porter sur les équipements, la robotique, la mécanisation intelligente, les bâtiments, l'énergie, le numérique, les capteurs, la gestion des données, la transformation à la ferme lorsque pertinente et la réduction de la pénibilité.

L'agriculture de précision permet de mieux doser l'eau, les intrants, l'énergie et le travail. Elle peut améliorer à la fois les rendements, les marges et l'impact environnemental. Mais elle suppose des investissements, des compétences et une accessibilité pour les exploitations de taille moyenne, pas seulement pour les plus grandes.

Les aides publiques doivent donc être ciblées sur les investissements réellement productifs : ceux qui améliorent la résilience, la compétitivité, la qualité, la transformation ou la réduction des dépendances.

Axe 4 — Réussir le renouvellement des générations

L'agriculture française est confrontée à un enjeu majeur de transmission. Le vieillissement des exploitants, le coût d'installation, l'accès au foncier, la complexité administrative, l'incertitude économique et la pénibilité rendent l'entrée dans le métier difficile.

Le renouvellement des générations doit devenir un indicateur central de la politique agricole. Il suppose de faciliter l'installation, d'organiser la transmission, de soutenir la formation, de sécuriser les premières années d'activité, de simplifier les démarches et de rendre les modèles économiques plus lisibles.

La question n'est pas seulement sociale. Sans agriculteurs, il n'y a pas de souveraineté alimentaire. Sans transmission, les terres se concentrent, se déstructurent ou sortent progressivement de la production.

Axe 5 — Renforcer la transformation et la logistique agroalimentaire

La souveraineté agricole ne repose pas uniquement sur la production brute. Une part décisive de la valeur se situe dans la transformation, la conservation, le conditionnement, la logistique, la distribution et l'exportation.

Le ministère doit donc mieux articuler agriculture et industrie agroalimentaire. Les régions ont ici un rôle essentiel : structurer les bassins de production, identifier les besoins de transformation locale, développer les plateformes logistiques, soutenir les abattoirs lorsqu'ils sont stratégiques, organiser les chaînes du froid, relier producteurs, transformateurs et marchés.

Cette orientation est décisive pour les territoires ruraux. Elle permet de maintenir davantage de valeur ajoutée dans les régions agricoles au lieu de laisser les productions brutes partir vers d'autres lieux de transformation.

Axe 6 — Moderniser le pilotage administratif

L'agriculture souffre d'un excès de complexité administrative. Les normes, contrôles, déclarations, aides, dispositifs PAC, procédures environnementales et autorisations produisent une charge importante pour les exploitants.

La simplification ne doit pas signifier l'abandon des exigences sanitaires, environnementales ou sociales. Elle doit signifier : moins de redondances, des procédures plus lisibles, un dossier agricole unique, des contrôles mieux coordonnés, une logique de conseil avant sanction lorsque cela est possible, et une meilleure articulation entre normes françaises et européennes.

Le pilotage administratif pourra être réduit pour réallouer les moyens vers la résilience climatique, l'investissement productif, la transformation et la logistique. C'est la bonne logique : **moins d'administration de guichet, plus de fonctions productives.**

Cadrage budgétaire

Le budget agricole reste modéré en part de PIB : environ **0,22 % du PIB en 2025** et **0,24 % en 2035**. La hausse est donc limitée, mais qualitativement orientée.

La logique budgétaire ne consiste pas à augmenter fortement la dépense, mais à la réallouer. Les moyens doivent être déplacés vers quatre priorités : résilience climatique, investissement productif, transformation/logistique, installation et compétences.

Inversement, les dépenses de pilotage administratif, de guichets dispersés et de dispositifs faiblement évalués doivent être réduites. Le ministère ne doit pas devenir une administration de compensation permanente, mais une administration de transformation productive.

Les indicateurs de performance doivent être explicites :

- solde commercial agricole et agroalimentaire ;
- part des exportations à forte valeur ajoutée ;
- taux de couverture assurantielle des exploitations ;
- réduction de la volatilité des rendements ;
- taux d'équipement en agriculture de précision ;
- nombre d'installations et taux de transmission réussie ;
- part de transformation réalisée dans les régions productrices ;
- réduction des dépendances critiques aux intrants importés.

La règle budgétaire peut être formulée simplement : **chaque euro agricole doit renforcer la capacité à produire, transformer, exporter ou résister aux chocs climatiques et économiques.**

Synthèse

L'agriculture constitue un pilier stratégique de la souveraineté nationale. Comme l'énergie, elle ne peut être abandonnée aux seules logiques de marché mondial. Elle conditionne l'alimentation, les territoires, l'industrie agroalimentaire, les exportations, les paysages, la stabilité sociale rurale et l'équilibre de la balance commerciale.

La refondation proposée ne consiste pas à sanctuariser toutes les dépenses existantes, mais à les réorienter. L'agriculture doit passer d'une logique de soutien dispersé à une logique de souveraineté productive : résilience climatique, gestion de l'eau, réduction des dépendances, modernisation des exploitations, renouvellement des générations, transformation régionale et exportation à haute valeur ajoutée.

La souveraineté alimentaire ne se décrète pas. Elle se construit par l'investissement, la transformation et la compétitivité. Elle suppose aussi une articulation claire entre l'État, les régions, les filières agricoles, l'industrie agroalimentaire et l'Union européenne.

Dans cette perspective, le ministère de l'agriculture devient un ministère de souveraineté productive. Son objectif n'est pas seulement de soutenir les agriculteurs en difficulté, mais de garantir que la France conserve durablement sa capacité de nourrir sa population, d'exporter, de structurer ses territoires ruraux et de contribuer au redressement économique national.

La ville

Finalité

Le ministère de la ville a pour finalité d'organiser la transformation des espaces urbains, de simplifier les procédures d'aménagement, d'accélérer les projets territoriaux et d'évaluer les politiques urbaines.

La ville ne se réduit pas aux quartiers en difficulté. Elle constitue l'espace principal où se concentrent les populations, les logements, les mobilités, les activités économiques, les services publics, les équipements collectifs, les tensions sociales et les transitions écologiques. La politique de la ville doit donc être comprise comme une politique d'organisation territoriale, et non comme une simple politique réparatrice.

Dans une France refondée autour de régions fortes, le ministère de la ville devient un ministère de transition. Il accompagne la restructuration du territoire, clarifie les responsabilités, accélère les projets et prépare le transfert progressif des compétences opérationnelles vers les régions et les collectivités.

Sa finalité peut être résumée ainsi : **transformer les espaces urbains sans entretenir une administration permanente de dispositifs dispersés.**

Situation actuelle

La politique de la ville regroupe aujourd'hui des interventions d'urbanisme, de rénovation, d'infrastructures, de logement, de cohésion sociale, de prévention et de développement local. Elle mobilise l'État, les collectivités, les agences, les bailleurs sociaux, les opérateurs publics et de nombreux dispositifs contractuels. Cette organisation produit une dispersion des responsabilités, une complexité administrative élevée et des coûts de coordination importants.

Le problème structurel tient à la confusion entre deux logiques différentes :

- une logique d'investissement urbain : infrastructures, aménagement, mobilité, espaces publics, équipements, logement ;
- une logique de cohésion sociale territoriale : quartiers prioritaires, insertion, prévention, médiation, accompagnement social.

Cette confusion rend l'évaluation difficile. Elle dilue les responsabilités entre ministères, collectivités et opérateurs. Elle peut aussi conduire à traiter par des dispositifs sociaux des problèmes qui relèvent d'abord de l'aménagement, du logement, des transports ou de l'activité économique.

La politique de la ville doit donc être clarifiée : ce qui relève de l'investissement urbain doit être rattaché au développement territorial ; ce qui relève de la solidarité doit être assumé par le budget social. Le ministère de la ville ne doit plus être un empilement de programmes, mais une fonction de transformation, de coordination et d'évaluation.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les politiques urbaines efficaces reposent rarement sur une administration centralisée de dispositifs sociaux. Elles s'appuient plutôt sur des collectivités territoriales fortes, une planification urbaine lisible, une articulation entre logement, transports, services publics et développement économique, et une capacité d'évaluation des résultats.

Les villes allemandes illustrent l'importance d'une articulation entre commune, Land et État fédéral, avec une forte responsabilité locale dans l'urbanisme et les services urbains. Les Pays-Bas montrent l'intérêt d'une planification territoriale dense, coordonnée, fortement liée

aux mobilités, à l'eau, au foncier et au logement. Les pays nordiques insistent davantage sur la qualité des services publics locaux, la mixité des usages, les équipements de proximité et la prévention des fractures sociales par l'organisation générale de la ville.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit sortir d'une politique de la ville trop réparatrice. L'objectif n'est pas seulement de corriger les effets de la ségrégation urbaine, mais de produire des espaces urbains fonctionnels, bien reliés, lisibles, économiquement actifs et socialement équilibrés.

La ville doit donc être traitée comme un système : logements, transports, écoles, santé, sécurité, commerces, espaces publics, emplois, culture, sport, numérique, environnement.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Séparer investissement urbain et action sociale territoriale

La première réforme consiste à séparer clairement les deux dimensions de la politique de la ville.

L'investissement urbain relève de l'aménagement : voirie, mobilité, logement, équipements, espaces publics, réseaux, rénovation, densification maîtrisée, reconversion des friches, continuités écologiques et attractivité économique.

L'action sociale territoriale relève de la solidarité : insertion, accompagnement social, prévention, familles, emploi, médiation, santé, sécurité du quotidien, lutte contre l'isolement.

Ces deux dimensions doivent rester coordonnées, mais elles ne doivent plus être confondues. La clarification budgétaire permettra de savoir ce qui relève d'une dépense d'investissement, ce qui relève d'une dépense sociale, et quels résultats doivent être attendus de chacune.

Axe 2 — Faire de la ville un ministère de transformation territoriale

Le ministère de la ville doit devenir un ministère de transformation territoriale, chargé de débloquer les projets, simplifier les procédures et accélérer les opérations d'aménagement.

Il ne doit pas gérer durablement des dispositifs permanents, mais organiser une transition institutionnelle. Son rôle est de clarifier, coordonner, évaluer et transférer.

Cette fonction est particulièrement importante pendant la phase de refondation : réforme territoriale, régionalisation, restructuration du logement, rénovation urbaine, simplification administrative, articulation entre métropoles, villes moyennes, petites villes et territoires ruraux.

Le ministère doit donc être puissant au début de la réforme, puis progressivement allégé à mesure que les compétences deviennent lisibles et que les régions prennent le relais opérationnel. Le ministère est appelé à se renforcer au début de la transformation, puis à se réduire lorsque les compétences sont transférées aux régions.

Axe 3 — Simplifier les procédures d'urbanisme

La complexité des procédures d'urbanisme ralentit les projets, renchérit les coûts, accroît l'incertitude et favorise parfois l'immobilisme.

La simplification ne doit pas signifier l'abandon des protections nécessaires : patrimoine, environnement, sécurité, qualité architecturale, concertation locale. Elle doit signifier une meilleure hiérarchisation des normes, des délais maîtrisés, des responsabilités claires et des procédures moins redondantes.

L'objectif est de passer d'un urbanisme de blocage à un urbanisme de décision. Les projets conformes aux orientations territoriales doivent pouvoir être instruits rapidement. Les

désaccords doivent être arbitrés dans des délais connus. Les recours abusifs doivent être limités, sans remettre en cause le droit au recours.

Axe 4 — Accélérer la rénovation urbaine et la reconversion des friches

La rénovation urbaine doit être recentrée sur les transformations à fort impact : désenclavement, espaces publics, mobilité, qualité du bâti, mixité fonctionnelle, équipements collectifs, sécurité, efficacité énergétique et retour d'activité économique.

Les friches industrielles, commerciales, militaires ou ferroviaires constituent un enjeu stratégique. Elles permettent de produire de nouveaux espaces urbains sans artificialisation excessive, de rapprocher logement et emploi, de réutiliser les réseaux existants et de redonner une fonction économique à des territoires dégradés.

La ville refondée doit donc privilégier la transformation de l'existant avant l'extension périphérique non maîtrisée.

Axe 5 — Articuler ville, logement et transports

La politique de la ville ne peut être séparée du logement et des transports. Un quartier rénové mais mal relié reste fragile. Une zone de logement sans emploi ni services accroît les déplacements contraints. Un réseau de transport sans stratégie urbaine peut renforcer la concentration ou la ségrégation.

La ville doit donc être pensée dans une logique d'interdépendance : logement, mobilité, activité économique, services publics, équipements, espaces verts, sécurité, écoles, santé et commerces.

Le ministère de la ville doit assurer cette articulation pendant la phase de transition, mais les régions et les collectivités doivent en devenir les opérateurs principaux. Le ministère fixe la méthode, les critères et l'évaluation ; les territoires mettent en œuvre.

Axe 6 — Évaluer les politiques urbaines par les résultats

La politique de la ville a trop souvent été évaluée par les moyens engagés, les périmètres couverts ou les dispositifs mobilisés. Elle doit désormais être évaluée par les résultats.

Les indicateurs doivent porter sur la qualité du cadre de vie, l'accès aux services, la mobilité, la sécurité, la mixité fonctionnelle, l'activité économique, la vacance commerciale, la réussite scolaire, l'accès à l'emploi, les délais de réalisation, le coût complet des projets et la satisfaction des habitants.

L'évaluation doit aussi distinguer les effets de l'investissement urbain et ceux de l'action sociale. Sans cette distinction, il devient impossible de savoir si une politique échoue par défaut d'aménagement, par insuffisance sociale, par manque de sécurité, par crise du logement ou par faiblesse économique locale.

Cadrage budgétaire

Dans un scénario de transformation territoriale, les dépenses étatiques consacrées à la ville pourraient diminuer progressivement de **0,60 % du PIB à environ 0,15 % du PIB en 2035**.

Cette baisse est cohérente si elle ne correspond pas à un abandon des territoires urbains, mais à une clarification des responsabilités. Le ministère de la ville doit être un ministère de transition : plus actif au début, puis plus réduit lorsque les régions, les métropoles, les communes et les intercommunalités exercent pleinement leurs responsabilités.

La logique budgétaire repose donc sur quatre principes :

1. concentrer l'État sur la transformation, l'évaluation et la simplification ;

2. transférer l'opérationnel aux régions et aux collectivités ;
3. distinguer investissement urbain et dépenses sociales ;
4. réduire les coûts de coordination, les dispositifs redondants et les périmètres administratifs instables.

Les indicateurs budgétaires doivent être stricts : délais de réalisation, coût complet des opérations, part des dépenses d'ingénierie administrative, effets sur le logement, mobilité, sécurité, emploi, rénovation énergétique, artificialisation évitée et satisfaction des habitants.

La règle peut être formulée simplement : **l'État finance et pilote la transformation ; les territoires assument progressivement l'exécution et la responsabilité.**

Synthèse

La politique de la ville doit être profondément clarifiée. Elle a trop longtemps mélangé investissement urbain, cohésion sociale, logement, prévention, insertion et rénovation dans une architecture administrative complexe.

La refondation proposée consiste à distinguer les fonctions : l'investissement urbain relève du développement territorial ; l'action sociale territoriale relève de la solidarité ; le logement relève d'une politique spécifique de production et de régulation ; les transports relèvent de la structuration des mobilités.

Le ministère de la ville devient alors un ministère de transformation territoriale. Il simplifie, accélère, coordonne, évalue et prépare le transfert des compétences opérationnelles aux régions et aux collectivités.

Cette évolution permet de réduire progressivement la dépense étatique, non par retrait brutal, mais par responsabilisation des territoires. La ville n'est plus administrée par dispositifs successifs ; elle devient un objet de gouvernement territorial lisible, évalué et assumé.

Le logement

Finalité

Le ministère du logement a pour finalité de garantir l'accès à un logement digne, d'organiser la production de logements adaptés aux besoins des territoires, de réguler le marché immobilier et de réduire les déséquilibres entre offre, demande, prix, revenus et mobilité résidentielle.

Le logement n'est pas seulement une politique sociale. Il constitue une infrastructure fondamentale de la vie économique et territoriale. Il conditionne l'accès à l'emploi, la formation des familles, la mobilité professionnelle, l'attractivité des villes, l'équilibre des territoires, la santé publique, la natalité, la cohésion sociale et la transition énergétique.

Une politique du logement inefficace produit des coûts diffus : hausse des loyers, éloignement domicile-travail, tension sur les transports, difficultés de recrutement, ségrégation territoriale, précarité énergétique, augmentation des aides sociales et perte de confiance dans l'action publique.

La finalité du ministère peut donc être résumée ainsi : **réorienter l'effort public du soutien passif à la demande vers la production, la rénovation et la fluidité résidentielle.**

Situation actuelle

La politique française du logement représente environ **1 % du PIB**. Le système repose largement sur des aides à la demande, notamment les APL. Ces aides jouent un rôle social

indispensable pour de nombreux ménages, mais elles peuvent aussi contribuer à soutenir les loyers sans corriger les déséquilibres structurels du marché immobilier.

La réorientation consistera à maintenir l'effort global autour de 1 % du PIB, mais déplacer progressivement une partie de la dépense vers l'offre de logements, le logement social, la rénovation et la structuration des parcours résidentiels.

La situation actuelle est marquée par plusieurs déséquilibres :

- insuffisance de logements dans les zones tendues ;
- coût élevé du foncier ;
- complexité des procédures d'urbanisme ;
- production insuffisante de logements intermédiaires ;
- difficulté d'accès au logement pour les jeunes, les étudiants, les familles modestes et les travailleurs essentiels ;
- poids important des aides à la demande ;
- rénovation énergétique lente, coûteuse et parfois mal ciblée ;
- articulation imparfaite entre logement, ville, transports, emploi et politique sociale.

Le problème central n'est donc pas seulement le niveau de dépense. Il tient à la structure de cette dépense. Une politique qui soutient principalement la demande sans augmenter suffisamment l'offre risque d'entretenir la tension immobilière qu'elle prétend corriger.

Comparaisons utiles

Les comparaisons européennes montrent que les politiques du logement les plus efficaces articulent généralement quatre dimensions : production, régulation du foncier, logement social ou abordable, et mobilité résidentielle.

Les Pays-Bas et l'Autriche montrent l'importance d'un parc de logement social ou abordable bien structuré, qui ne se limite pas à l'urgence sociale mais contribue à l'équilibre général du marché. L'Allemagne illustre un modèle plus locatif, dans lequel la location longue durée est socialement admise et juridiquement stabilisée. Les pays nordiques montrent l'intérêt d'une forte articulation entre logement, politiques familiales, services publics locaux et aménagement urbain.

Ces comparaisons suggèrent que la France doit sortir d'une politique du logement excessivement corrective. Il ne suffit pas de solvabiliser les ménages après coup. Il faut produire les logements nécessaires, maîtriser le foncier, simplifier les procédures, rénover intelligemment et organiser les parcours résidentiels.

La question n'est donc pas de choisir entre aide sociale et production de logements. Elle est de hiérarchiser : l'urgence sociale doit être garantie, mais la solution durable repose sur l'offre.

Axes d'amélioration

Axe 1 — Distinguer le logement social de garantie et le logement de parcours

La première clarification consiste à distinguer deux fonctions.

La première est une garantie minimale de dignité : hébergement d'urgence, logement de transition, logement social minimal, logement étudiant de base. L'objectif pourra être formulé par : **personne à la rue et solution minimale pour tous**.

La seconde est une fonction de parcours résidentiel : aide au loyer, accès à un logement plus stable, aide à l'accession, co-investissement dans la propriété, fluidification entre hébergement, location ordinaire et accession progressive.

Cette distinction est essentielle. Elle évite de confondre l'urgence absolue avec la politique générale du logement. Elle permet aussi de répartir plus clairement les responsabilités entre budget social et budget étatique.

Axe 2 — Réorienter progressivement les aides vers l'offre

Les aides à la demande doivent être maintenues pour les ménages qui en dépendent, mais elles ne peuvent pas rester le cœur de la politique du logement.

La refondation doit déplacer une part croissante de l'effort public vers l'offre : construction, rénovation, mobilisation du foncier, logement social, logement intermédiaire, logement étudiant, transformation de bureaux, reconversion de friches et densification maîtrisée.

L'objectif est de réduire la tension immobilière à la source. Dans les zones où l'offre est insuffisante, l'aide au loyer ne résout pas le problème ; elle l'accompagne. L'effort doit donc porter sur la capacité à produire davantage de logements là où les besoins sont avérés.

Axe 3 — Maîtriser le foncier et simplifier l'urbanisme

Le foncier est l'un des principaux déterminants du coût du logement. Une politique du logement efficace suppose donc une politique foncière active.

Cela implique de mobiliser les terrains publics disponibles, de reconvertir les friches, de transformer certains bureaux vacants, de densifier autour des transports, de limiter l'étalement non maîtrisé et de réduire les blocages procéduraux.

La simplification de l'urbanisme doit être ciblée : délais plus courts, responsabilités plus claires, procédures moins redondantes, arbitrages rapides, limitation des recours abusifs, mais maintien des exigences environnementales, patrimoniales et architecturales essentielles.

La règle doit être simple : lorsque le besoin de logement est établi et que le projet respecte les orientations territoriales, la décision publique doit être rapide.

Axe 4 — Rénover selon une logique de rendement réel

La rénovation énergétique est indispensable, mais elle doit être pilotée par le rendement réel : économies d'énergie, réduction de la précarité énergétique, baisse des charges, amélioration du confort, santé des occupants, émissions évitées et durée de vie du bâti.

Il faut éviter deux dérives : la rénovation purement administrative, où l'on finance des travaux mal évalués, et la rénovation symbolique, où les objectifs affichés ne correspondent pas aux gains réels.

La priorité doit aller aux logements les plus énergivores, aux ménages les plus exposés aux charges, aux copropriétés fragiles, au parc social vieillissant et aux territoires où la rénovation permet aussi de soutenir l'activité artisanale locale.

Axe 5 — Fluidifier les parcours résidentiels

Une politique du logement efficace doit permettre aux ménages de passer d'une situation à une autre : hébergement d'urgence, logement transitoire, logement social, location ordinaire, logement intermédiaire, accession progressive. Soit construire un socle de dignité, puis un parcours résidentiel structuré.

Cette logique permet d'éviter l'engorgement du logement social, de mieux accompagner les transitions familiales et professionnelles, et de faciliter la mobilité. Elle suppose des dispositifs plus lisibles, des passerelles, une meilleure gestion du parc, une information claire et une articulation entre les bailleurs sociaux, les collectivités, l'État, les employeurs et les dispositifs sociaux.

Axe 6 — Articuler logement, emploi, transports et ville

Le logement ne peut pas être traité isolément. Un logement abordable mais éloigné de l'emploi peut produire des coûts de transport et une perte de qualité de vie. Un logement dense sans services ni espaces publics peut dégrader la cohésion urbaine. Un logement social concentré sans mixité fonctionnelle peut renforcer les difficultés territoriales.

La politique du logement doit donc être coordonnée avec les transports, la ville, l'emploi, l'enseignement, la sécurité et les services publics.

Les régions doivent jouer un rôle structurant dans cette articulation, en lien avec les intercommunalités et les communes. L'État conserve les normes, les garanties nationales, la péréquation, les objectifs de solidarité et l'évaluation.

Cadrage budgétaire

Le cadrage proposé sera de maintenir l'effort global autour de **1 % du PIB**, mais en modifier la composition. Les aides à la demande diminuent progressivement, tandis que les investissements dans le logement social, la rénovation et l'offre augmentent. À horizon 2035, la dépense serait répartie de manière plus équilibrée entre soutien aux ménages et développement de l'offre.

Ce cadrage permet d'éviter deux erreurs.

La première serait une baisse brutale des aides, qui fragiliserait les ménages modestes et provoquerait une crise sociale immédiate.

La seconde serait le maintien du modèle actuel, qui dépense beaucoup sans résoudre suffisamment la pénurie, les prix et les tensions territoriales.

La trajectoire doit donc être progressive : sécuriser les ménages, puis déplacer l'effort vers l'offre, la rénovation, le foncier et les parcours résidentiels.

Les indicateurs de performance doivent être explicites : nombre de logements produits en zones tendues, coût par logement aidé, évolution des loyers, part des aides absorbée par les prix, logements sociaux disponibles, délais d'accès, taux de vacance, rénovation effective, baisse des charges énergétiques, mobilité résidentielle et réduction du sans-abrisme.

La règle budgétaire peut être formulée ainsi : **ne pas dépenser moins au départ, mais dépenser autrement pour réduire à terme les tensions qui nourrissent la dépense sociale.**

Synthèse

Le logement est l'une des politiques publiques les plus sensibles, car elle touche directement la dignité, la famille, l'emploi, la mobilité, la santé, la sécurité et la cohésion territoriale.

La refondation proposée repose sur une clarification essentielle : le logement comporte un volet social de garantie minimale et un volet étatique d'organisation de l'offre. Le premier doit garantir que personne ne reste sans solution ; le second doit traiter les causes structurelles de la crise du logement.

La politique actuelle, trop centrée sur les aides à la demande, doit être progressivement rééquilibrée vers la production, la rénovation, le foncier, la fluidité résidentielle et la transformation du parc existant.

Le ministère du logement devient ainsi un ministère de l'offre, de la régulation et des parcours résidentiels. Il ne se substitue pas au budget social, mais il réduit sa pression future en produisant les conditions matérielles d'un logement accessible, digne et durable.

Dans une logique de responsabilité budgétaire, le logement ne doit pas être seulement une dépense de compensation. Il doit devenir une politique d'investissement social et territorial,

capable de réduire les tensions, d'améliorer la mobilité professionnelle, de stabiliser les familles et de renforcer la cohésion nationale.

Les autres ministères

Certains ministères ou secrétariats ministériels présentent un poids budgétaire plus limité que les grands ministères structurants, mais ils ne doivent pas pour autant être considérés comme secondaires. Leur importance tient souvent moins à leur volume de dépense qu'à leur capacité de coordination, de régulation, d'impulsion ou de représentation d'un domaine stratégique particulier.

Il s'agit notamment de ministères ou fonctions ministérielles comme le sport, la pêche, le tourisme, la mer, l'air ou l'espace. Ces domaines ne justifient pas nécessairement une fiche budgétaire autonome aussi développée que la défense, l'enseignement, l'énergie, l'industrie ou le logement, mais ils doivent être clairement rattachés à l'architecture générale de l'action publique.

Leur traitement doit répondre à trois principes.

Le premier est celui de la lisibilité. Chaque ministère secondaire doit être rattaché à un grand ministère de cohérence. Le sport relève principalement de la culture, de la jeunesse, de la santé publique et de la cohésion territoriale. La pêche relève à la fois de l'économie productive, de l'alimentation, de la mer et de l'environnement. Le tourisme relève de l'économie, de la culture, des transports, du patrimoine et des territoires. L'espace relève à la fois de la défense, du numérique, de l'industrie, de la recherche et de la souveraineté.

Le deuxième principe est celui de la subsidiarité. Beaucoup de ces politiques ont une forte dimension territoriale. Le sport, le tourisme, le patrimoine local, la biodiversité ordinaire, les ports de pêche, les équipements de proximité ou certains réseaux relèvent souvent d'une mise en œuvre régionale, départementale, intercommunale ou communale. L'État doit conserver les fonctions de stratégie, de norme, de sécurité, de péréquation, d'évaluation et de représentation internationale ; les régions et territoires doivent assurer l'adaptation et l'exécution.

Le troisième principe est celui de l'évaluation. Même lorsqu'un ministère pèse peu dans le budget total, ses dispositifs peuvent être dispersés, redondants ou insuffisamment évalués. La faiblesse relative du coût ne doit pas conduire à l'indifférence budgétaire. Les petites dépenses répétées, les agences multiples, les dispositifs symboliques et les subventions peu lisibles contribuent aussi à la complexité de l'action publique.

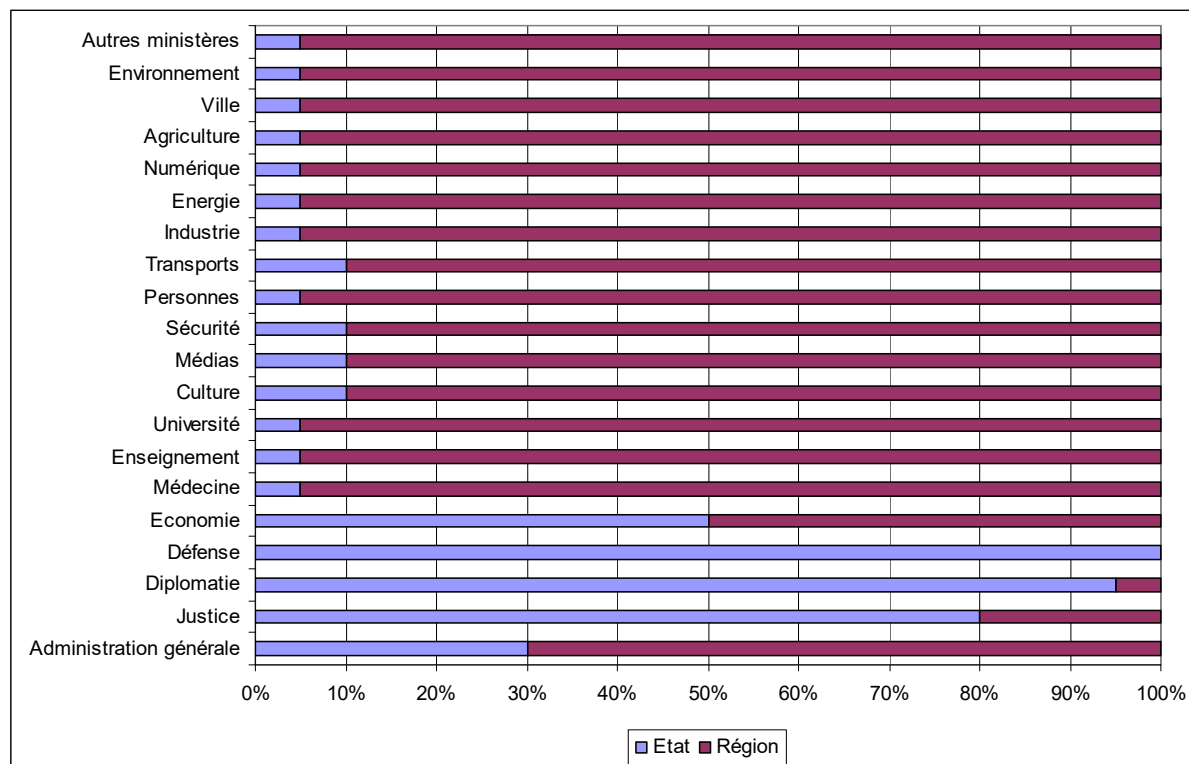
La refondation ne consiste donc pas à supprimer ces ministères, mais à les replacer dans une architecture plus claire. Certains peuvent demeurer des ministères délégués ou des secrétariats d'État ; d'autres peuvent être intégrés comme directions spécialisées au sein des grands ministères. Le critère n'est pas le prestige institutionnel, mais l'utilité fonctionnelle : chaque domaine doit disposer d'un responsable identifié, d'objectifs mesurables, d'un rattachement cohérent et d'un budget lisible.

Cette approche permet d'éviter deux écueils : d'un côté, l'émiettement ministériel, qui multiplie les structures et les arbitrages ; de l'autre, l'effacement de politiques qui, bien que budgétairement modestes, peuvent être importantes pour la santé, l'environnement, l'économie locale, la souveraineté, l'attractivité ou la cohésion territoriale.

Les autres ministères doivent donc être traités comme des fonctions de spécialisation au sein d'une architecture gouvernementale simplifiée. Leur rôle est d'apporter une expertise, une capacité de coordination et une attention politique à des domaines qui ne relèvent pas toujours d'un grand ministère autonome, mais qui participent néanmoins à la qualité de la vie collective, à la compétitivité du pays et à la cohérence des territoires.

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 présentent 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'après 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 la crise de la dette aura été évitée et que la France sera repositionnée 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 marche résolue vers la prospérité et l'excellence.

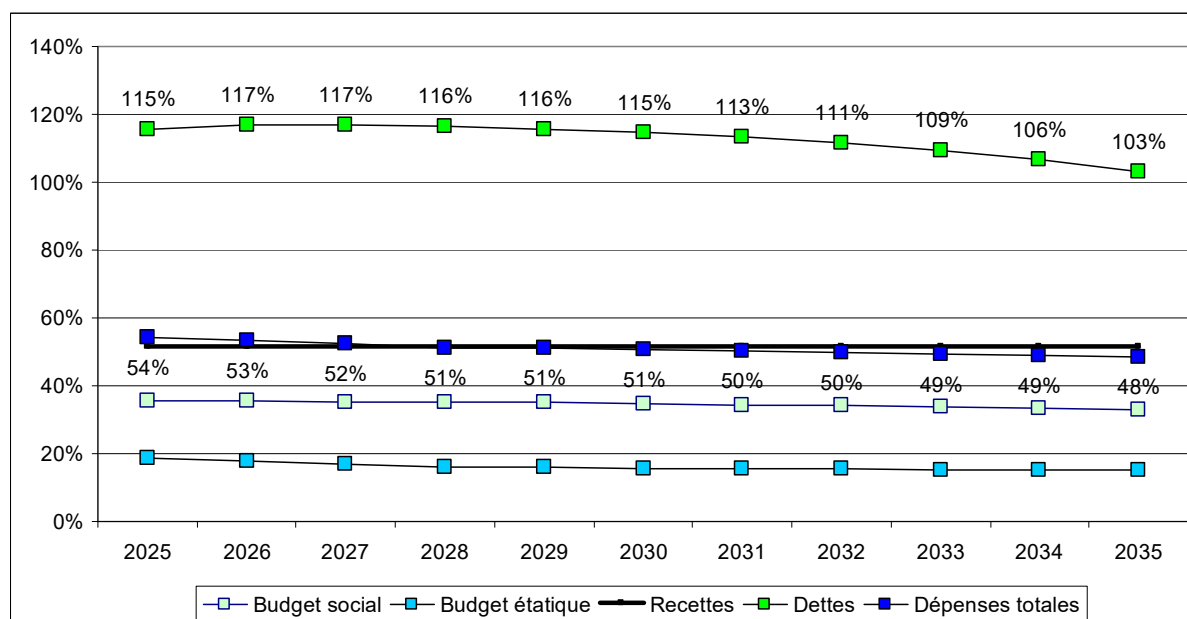
Le budget objectif

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
PIB		3 008	3 098	3 191	3 287	3 385	3 487	3 591	3 699	3 810	3 924	4 042
Dépenses												
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
TOTAL	Md€	1 631	1 651	1 669	1 682	1 726	1 768	1 808	1 844	1 884	1 918	1 953
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%
TOTAL	% PIB	54%	53%	52%	51%	51%	51%	50%	50%	49%	49%	48%
Recettes	%	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
Solde primaire	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 ».

Bulletin de salaire			
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
Salaire net			2 310,00
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 :

Relevé de retraite
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					10 230

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 :

Bulletin social annuel		
Nom		
Prénom		
Année	2026	
Période :		
Début :		
fin	1 mars 2026	
	31 mars 2026	
Contributions ce que je finance	Sociales	Fiscales
	Cotisations (€)	Impôts (€)
Retraite	520	–
Santé	310	–
Famille	180	–
Emploi / chômage	140	–
Dépendance / handicap	60	40
Logement (solidarité)	50	60
Impôt sur le revenu	–	420
Total contributions	1 260 €	520 €
Prestations et droits ce que je reçois ou acquiers	Prestations perçues	Droits acquis
Risque / fonction	–	
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
Total prestations	535 €	

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	27
La famille	29
La dépendance.....	30
Le handicap	32
Le bilan social	33
Le budget étatique	34
La restructuration	34
L'administration générale	34
La présidence	37

L'Assemblée nationale.....	37
La justice.....	37
Les personnes.....	42
L'économie.....	46
La diplomatie.....	50
La défense.....	54
La médecine.....	58
L'enseignement.....	62
L'université.....	66
La culture.....	71
Les médias et l'information.....	74
La sécurité.....	77
Les transports.....	81
L'industrie.....	84
L'énergie.....	88
Le numérique.....	92
L'agriculture.....	96
La ville.....	100
Le logement.....	103
Les autres ministères.....	107
L'équilibre Etat-Région.....	108
La balance commerciale.....	108
Les recettes.....	109
Le budget objectif.....	109
La France, de nouveau pionnière de l'Union européenne.....	111
Annexe – Les documents personnels.....	112
Le bulletin de salaire.....	112
Le bulletin social.....	113
Sommaire.....	115