

## 2179 Une République contractuelle pour des réformes d'ampleur

Étude rédigée par :

Hélène PAULIAT,

professeur de droit public (OMI – Limoges)

**Le président de la République a réuni le Parlement en Congrès le 3 juillet 2017 pour présenter la stratégie du quinquennat, la veille du jour où le Premier ministre sollicitait la confiance des députés. Les discours se complètent, insistant sur l'urgence des réformes, l'humilité qu'il faut savoir garder à l'égard du mandat confié par le peuple, qui se traduit par un pacte, un contrat. Les réformes institutionnelles sont d'ampleur, d'autres paraissent timides au regard de l'ampleur des chantiers à traiter.**

1 - Les discours du Président et du Premier ministre soulignent les réformes à mener, en dénonçant le retard pris à les engager et la nécessité de les effectuer le plus rapidement possible. On remarquera une tonalité humble, qui contraste avec celle trop souvent mise en avant : le pouvoir oblige, le mandat confié par le peuple est exigeant, et il n'existe aucune autre alternative que la réussite. On remarquera également le souci partagé par le président de la République et par le Premier ministre de donner du sens à l'action qui doit être menée ; il est indispensable qu'il y ait une ligne, une stratégie, sur laquelle, certes, l'on peut discuter, l'on peut s'opposer, mais les politiques publiques menées doivent être porteuses de signification. Le changement, c'est maintenant, pourrait-on paraphraser... mais il est impératif qu'il ait lieu tout de suite ! Si la réforme des institutions semble essentielle, de nombreux autres domaines doivent évoluer.

### 1. Une réforme indispensable des institutions

2 - Les deux discours tentent de rétablir la confiance des Français dans l'action publique. Le discours du Congrès donne le signal de l'évolution des assemblées (A) ; les deux têtes de l'exécutif accordent une place spécifique à la réforme de la Justice<sup>1</sup> (B).

#### A. - Une évolution significative du fonctionnement des assemblées

3 - Mesure phare annoncée par le président de la République, la diminution d'un tiers du nombre des membres des trois assemblées citées dans le texte constitutionnel, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental, est proposée. Pour autant, cette diminution globale ne relève pas d'une logique identique.

S'agissant des assemblées parlementaires, l'objectif est d'améliorer le travail législatif, tout en assurant « la juste représentation de tous les territoires de la République ». Il est à noter que, pour une fois, une logique purement budgétaire et financière n'explique pas la réforme... Les parlementaires seraient donc moins nombreux, avec des collaborateurs mieux formés et éventuellement plus nombreux. Et il paraît nécessaire de réformer en profondeur le travail législatif ; le président Macron n'est pas le premier à le souhaiter, et l'on peut noter qu'il s'inspire fortement des recommandations du dernier rapport annuel du Conseil d'État sur cette question<sup>2</sup>. Il faut mettre « un terme à la prolifération législative », véritable « maladie » de notre République qui fait perdre son sens aux réformes entreprises ; la loi est faite pour encadrer des évolutions importantes, pour tracer des réformes et non « pour accompagner servilement les petits pas de la vie de notre pays ». Le Parlement devrait donc voter les grands textes, ceux qui contribuent à des réformes fondamentales mais il serait enfin nécessaire d'écarter les lois de circonstances, en réponse à tel ou tel fait divers. Cette évolution a deux avantages : redonner tout d'abord au Parlement un vrai rôle en matière de contrôle et d'évaluation. Si les assemblées passent moins de temps à voter des textes complexes, minimalistes, ils disposeront d'un temps supplémentaire pour évaluer, apprécier l'action du Gouvernement, mais aussi d'autres institutions ; on peut ainsi penser à une évaluation plus précise et plus systématique des agences et des autorités administratives et publiques indépendantes par exemple. Voter moins de lois devrait aussi permettre de prendre le temps d'en mesurer la pertinence et l'efficacité ; à peine actuellement a-t-on voté un texte qu'il est déjà modifié, les lois relatives aux collectivités territoriales et à la décentralisation en sont malheureusement un exemple frappant<sup>3</sup>. Et le président Macron de souhaiter « une obligation d'entretien régulier des

2. *Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, 2016 ; JCP A 2016, act. 732.

3. Voir par exemple la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, créant le conseiller territorial, qui a été modifiée avant même son entrée en application.

1. Les réformes institutionnelles seront adoptées éventuellement par référendum.

textes législatifs ». Quelle est l'utilité des lois anciennes, peut-on les abroger ? La question demeure cependant de la méthode à mettre en place pour parvenir à une telle évaluation, dont on ne doute pas de l'utilité. Est-ce au Parlement de le faire ? Ne peut-on envisager une évolution du rôle de la Commission supérieure de codification, qu'il faudrait rebaptiser et sans doute élargir, pour engager un travail préalable et sous le contrôle des parlementaires d'évaluation de l'utilité, de l'efficacité de la norme législative ? Un tel travail est indispensable mais il devra être concilié avec un principe de réalité au regard de l'ampleur du travail à effectuer. Pour les lois les plus récentes, une évaluation tous les deux ans paraît raisonnable et utile.

**4** - Une dose de proportionnelle doit être instillée dans la désignation des parlementaires, mais encore faut-il garantir une majorité stable et éviter des difficultés liées à un éparpillement des voix. Cette réforme permettrait une meilleure représentativité de la société française, dans sa diversité... Le non cumul des mandats, déjà largement évoqué dans le projet de loi sur la confiance initié par François Bayrou, est rattaché dans une logique de renouvellement.

**5** - Le travail parlementaire devrait également connaître un bouleversement salutaire ; « la navette pourrait être simplifiée », reste à en déterminer les modalités. Peut-on envisager un travail préalable entre commissions de l'Assemblée et du Sénat pour ne discuter en séance plénière que des points qui posent problème ? Après une lecture dans chaque assemblée, la deuxième lecture pourrait ne porter que sur quelques éléments. Dans certains cas, « les plus simples » selon le président, la loi pourrait être votée en commission, comme cela se pratique dans certains pays, comme l'Italie<sup>4</sup>. Un gain de temps et d'efficacité est escompté, étant précisé qu'il faudra veiller à la composition des dites commissions pour garantir leur représentativité.

**6** - Enfin, à l'image du discours sur l'état de l'Union aux USA, le président de la République s'engage à venir tous les ans devant les parlementaires rendre compte de son action. Il serait probablement utile qu'une pratique de même nature soit établie pour les ministres, avec une séance consacrée tous les ans au bilan de l'année écoulée et à la mise en œuvre des réformes entreprises... Ces ministres doivent « être au cœur de l'action publique » et doivent avoir un contact plus direct avec leur administration. La réduction du nombre des membres des cabinets<sup>5</sup> doit permettre de mieux séparer les fonctions politiques et administratives : aux collaborateurs les orientations politiques en phase avec le ministre, aux directeurs d'administration centrale la maîtrise de la politique qu'ils doivent mettre en œuvre. L'organisation repose donc sur la confiance, envers le politique comme envers l'administratif. Il est en effet indispensable de redonner des marges aux directeurs d'administration pour éviter qu'ils ne soient totalement bridés ou doublés dans les décisions par les cabinets. Trop nombreux sont les exemples d'initiatives qui se sont soldées par des échecs du fait d'une divergence de vues entre cabinet et directeur d'administration. En théorie, cette séparation, tout en assurant la cohérence, est nécessaire ; mais il faudra que les ministres en prennent pleinement conscience et s'assurent de la réalité du dispositif !

**7** - Quant au Conseil économique, social et environnemental, force est de constater qu'il n'a pas été en mesure de remplir sa mission. « Institution de la République que le temps a figé dans une situation acquise », cette assemblée n'a pas incarné le mouvement vivant de la société française. La réduction d'un tiers des membres le concerne également... Le président de la République souhaite qu'il soit, à terme, le seul carrefour des consultations publiques. Il est vrai que la France a multiplié les organes consultatifs de toutes sortes, même si une entre-

prise de réduction du nombre de ces structures a été amorcée<sup>6</sup>. Celles-ci coûtent fort cher et apportent parfois peu. La réforme du Conseil économique apparaît donc indispensable, mais l'on peut regretter qu'elle ne soit pas accompagnée d'une réforme (d'une suppression ?) des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, dont l'évolution n'est pas, c'est le moins que l'on puisse dire, en accord avec la volonté de leurs créateurs.

**8** - La rénovation de la vie politique s'accompagne du souhait de redonner la parole aux citoyens aussi par le droit de pétition, droit peu utilisé et pourtant reconnu par le texte constitutionnel ; les modalités de révision n'ont pas été précisées.

## B. - Une réforme incomplète de l'institution judiciaire

**9** - L'une des réformes, la suppression de la Cour de justice de la République, a déjà été évoquée. Elle apparaît à certains comme une juridiction d'exception, alors que les ministres sont des citoyens comme les autres et devraient donc relever, quant à leurs actions, des juridictions ordinaires. Il faudra alors préciser les contours de la réforme pour éviter d'exposer systématiquement les ministres à des contrôles peu compatibles avec une marge de manœuvre politique.

**10** - L'objectif est surtout d'assurer « l'indépendance pleine et entière de la justice ». Et il est dommage que la réforme en ce domaine ne soit pas plus ambitieuse. Il faut certes séparer davantage exécutif et judiciaire et renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature. L'exécutif ne devrait plus intervenir dans les nominations des magistrats du Parquet, et il est légitime que le CSM donne un avis conforme pour toutes les nominations des magistrats du Parquet, étendant ainsi une garantie indispensable reconnue aux magistrats du siège. La réforme de la justice est déclinée par le Premier ministre : une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice sera présentée au Parlement dès 2018, dans le sens de la dématérialisation, de la simplification et de la réorganisation. Édouard Philippe insiste sur le renforcement des peines, des sanctions contre les incivilités, la construction de 15 000 places de prison pour accueillir dignement les détenus, sur le sens à donner à la peine, la prison n'étant pas une fin en soi.

**11** - Mais l'indépendance de la justice, cette justice forte indispensable à l'État de droit, ne se satisfera pas de ces seules évolutions. D'autres réformes sont indispensables et permettraient de donner du sens à la Justice dans notre pays : quel doit être le rôle de l'Inspection générale de la justice dans un État de droit, celle-ci étant placée auprès du Ministre de la Justice et non auprès du Conseil supérieur de la magistrature ? N'est-ce pas ici un point important de l'indépendance de la justice et de la confiance que les citoyens peuvent placer en elle ? Ne faudrait-il pas envisager de réformer le Conseil supérieur de la magistrature lui-même, en lui donnant une certaine capacité de gestion des ressources des juridictions judiciaires, comme cela se pratique dans certains États européens ? Il n'est peut-être pas inutile de responsabiliser les différentes juridictions à travers une allocation de ressources qui serait le fruit d'un dialogue de gestion avec un CSM rénové (un Conseil supérieur de la justice ?), qui aurait lui-même discuté directement avec le Ministre de la justice et le ministre en charge du budget ? L'indépendance en sortirait renforcée et laisserait aussi plus de marge de manœuvre aux juridictions, principalement les cours d'appel, échelon déconcentré, pour mettre en œuvre des initiatives, des expérimentations, des méthodes nouvelles... Il existe, à notre sens, trop de différences d'administration entre les deux ordres de juridictions pour que le système judiciaire continue de fonctionner sereinement ; une réflexion d'ensemble est indispensable.

4. T. Santolini, *L'adoption des lois par les commissions parlementaires en Italie : RFDC 2004/1, n° 57, p. 159.*

5. D. n° 2017-1063, 18 mai 2017, relatif aux cabinets ministériels.

6. Circulaire n° 5618/SG du Premier ministre du 30 novembre 2012.

## 2. Un renforcement souhaité de la liberté des territoires

12 - Il faut « renouer avec les territoires des accords de confiance », souligne le président de la République. Il « faut affermir le lien entre l'État et les territoires » renchérit le Premier ministre. L'évolution est désormais actée, l'uniformité a vécu, c'est l'unité qui doit prévaloir. L'allusion du président de la République à la déconcentration qu'il souhaite était discrète ; alors que la Cour des comptes prépare un rapport sur l'organisation de l'État territorial<sup>7</sup>, il n'est pas inutile de donner un sens aussi à la présence de l'État dans les territoires : il doit « conseiller » plus que « sanctionner », « innover et expérimenter » plus que « contraindre »... Comment ne pas être d'accord, mais comment aussi peut-on revenir sur une culture déconcentrée qui a du mal à laisser les collectivités libres dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférées ?

13 - L'expérimentation est voulue par l'exécutif : il faut inciter les territoires « à adapter localement leur organisation pour que partout où c'est possible nous puissions tendre vers deux niveaux d'administration locale en-dessous du niveau régional »<sup>8</sup>. Il est évident que l'on ne peut administrer et gérer le département de la Creuse comme celui de l'Isère... et il est regrettable que la réforme territoriale redécoupant les régions n'ait pas suivi ce principe. Non, toutes les régions n'ont pas à être démesurées, certaines pouvaient être regroupées, d'autres auraient pu rester dans leurs limites territoriales mais en regroupant région et départements qui la composaient, renforçant ainsi l'efficacité et la cohérence de l'action publique territoriale. **Mais il a été prescrit que ce qui était bon sur un territoire l'était nécessairement pour les autres, d'où une incohérence totale des cartes territoriales et une perte de sens tout aussi totale de l'action publique.** Le fait de ne pas remettre en cause les régions nouvelles provient sans doute de la nécessité de faire une pause dans les réformes, mais il sera délicat de libérer les énergies dans ce cadre contraint et inadapté.

### OBSERVATIONS

Le Premier ministre a cependant insisté sur le volontariat qui permettra à certaines collectivités d'exercer des compétences pour le compte d'une autre, par délégation ; de telles possibilités existent et on ne peut que se féliciter qu'un tel mécanisme soit étendu dans un objectif de meilleure efficacité de l'action publique. Il sera utile de prêter attention à la lisibilité de ces dispositifs.

Il sera possible de regrouper des départements (ce qui est déjà à l'œuvre), les communes nouvelles seront développées. La future Conférence des territoires sera l'occasion de réfléchir à l'adaptation des politiques publiques aux réalités territoriales ; il peut s'agir d'un moment fort permettant de voir autrement la décentralisation, puisque doit être proposé un pacte pour les collectivités. Les finances locales ne sont pas oubliées et la réforme de la taxe d'habitation a été évoquée par le Premier ministre. Elle est certes injuste, mais les élus locaux ont sans doute quelque raison de se méfier des engagements de compensation intégrale du manque à gagner, compte tenu des manquements récurrents aux promesses faites par d'autres équipes gouvernementales ! La compensation est prévue, mais pour quelle durée ? De plus, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux avait souligné, lors de la réforme territoriale française, qu'il n'était pas sain que les collectivités fonctionnent de plus en plus largement sur des dotations de l'État et non sur des ressources propres<sup>9</sup>. L'exécutif souhaite veiller à la complémentarité de « la France des métropoles

mondialisées » et de « la France périphérique », au lieu de les opposer, mais la voie sera ardue<sup>10</sup>.

14 - Il est un domaine où le chef du Gouvernement s'est montré plus directif : compte tenu des difficultés particulières de la politique publique en matière de logement, et de la nécessité de construire de nouveaux logements, les autorisations d'urbanisme seront, dans les zones tendues et si besoin, transférées des communes aux intercommunalités pour que les décisions aient une cohérence au regard des bassins de vie.

## 3. Un modèle économique et social profondément rénové

15 - Les réformes qui vont affecter le travail suscitent parfois l'inquiétude ou l'interrogation. Et le Premier ministre a malheureusement raison lorsqu'il déplore le fait que la France ne résout pas ses problèmes... Notre pays a de grandes difficultés à se réformer ! Pourquoi ne pas le reconnaître, à certains moments, héritage d'un État fort et centralisé, nous avons peur de la liberté, peur du manque de textes qui fixeraient le cadre rigide d'actions à mener, alors même que nous sommes les premiers à les contester... Qui a mis en place un statut d'autonomie pour telle ou telle structure le sait.

### A. - Un monde du travail devant renouer avec la création d'emplois

16 - Le président de la République prône une liberté forte, qui doit permettre d'assumer des choix : liberté d'entreprendre, de créer, de se tromper, d'expérimenter, de tester, de se réorienter... Il s'agit un peu du mirage américain, où l'entreprise est valorisée au détriment d'un certain immobilisme ; mais il ne faut pas se le cacher, la culture est différente, même si le président croit à l'intelligence française, à l'intelligence collective, capable de faire de la France le centre « d'un nouveau projet humaniste pour le monde ». Et l'exécutif insiste sur les deux faces du projet : plus grande liberté et plus grande sécurité, l'exercice est difficile.

17 -

### REMARQUE

Plus grande liberté, cela implique d'encourager les initiatives pour recréer de l'emploi. C'est un combat difficile de l'exécutif qui s'engage. Pour autant, on notera la référence du président à la « société des statuts, qui au nom des règles acquises prétend protéger »... L'on peut y voir une allusion à une réforme de la fonction publique, qu'il est difficile de ne pas croire indispensable. Si la fonction publique n'évolue pas, elle est vouée à l'inefficacité ; ce n'est pas le statut lui-même qui est en cause, mais ce que l'on en a fait ; un égalitarisme qui sclérose et empêche des évolutions fondamentales ; une garantie du grade qui s'est transformée en une garantie de l'emploi rendant problématique toute mobilité, toute évolution de carrière... la fonction publique a besoin d'un statut, héritage d'une scission indispensable avec le politique ; mais elle a besoin d'un statut qui dynamise le service public, qui le fasse évoluer.

18 - Le modèle social doit être rénové en profondeur, en renforçant le dialogue social dans l'entreprise et dans les branches, en redonnant du pouvoir d'achat aux actifs (suppression des cotisations salariales sur l'assurance maladie et sur l'assurance chômage avec financement par transfert de la CSG), en sécurisant les parcours pro-

7. Le rapport devrait être rendu public en fin d'année 2017.

8. Discours de politique générale du Premier ministre

9. Rapport de mars 2016.

10. Des assises de l'outre-mer sont prévues, tant ces territoires ont une spécificité indéniable. Et le Premier ministre n'oublie évidemment pas le devenir de la Nouvelle-Calédonie puisqu'il sera nécessaire d'organiser la consultation pour l'accession à la souveraineté de ce territoire.

fessionnels, en rendant le système de retraite plus lisible (un euro cotisé donnera les mêmes droits pour tous, et le Gouvernement reformera probablement les innombrables régimes de retraite spéciaux qui existent dans notre pays). La formation professionnelle sera renforcée, l'apprentissage sera modifié<sup>11</sup>, l'allocation chômage sera ouverte aux salariés qui démissionnent et aux travailleurs indépendants ; cela traduirait donc liberté et protection. Le coût des charges qui pèsent sur le travail sera allégé ; la réforme permettant de transformer le CICE en un allègement de charges doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

## B. - Des réformes économiques d'ampleur encore à préciser

**19** - Elles sont bien entendu essentielles, d'autant que le rapport d'audit de la Cour des comptes n'apporte pas de nouvelles rassurantes sur la situation française, avec 8 milliards d'euros de dépenses non financées. La France dépense chaque année 42 milliard d'euros pour rembourser les intérêts de sa dette. Le Premier ministre souhaite mettre fin à « l'addiction française à la dépense publique » ; le déficit doit être ramené sous la barre des 3% dès 2017. Trois règles seront mises en œuvre : baisse de la pression fiscale d'un point de PIB sur 5 ans, baisse de la dépense publique de 3 points de PIB sur 5 ans, visibilité donnée aux acteurs... Il est prévu une baisse des impôts de près de 7 milliards d'euros, ces éléments ne paraissant pas toujours parfaitement compatibles les uns avec les autres. Pourtant, le discours de politique générale insistait bien sur une baisse des prélèvements obligatoires de 20 milliards d'euros d'ici à 2022, ce qu'une reprise même modeste de la croissance est de nature à faciliter. Le taux de l'impôt sur les sociétés sera progressivement réduit. La fiscalité du patrimoine sera simplifiée avec un prélèvement unique de 30% sur les revenus de l'épargne. L'ISF ne touchera plus que le patrimoine immobilier pour ne pas décourager l'investissement dans les entreprises. La fiscalité carbone montera en puissance pour « taxer la pollution plutôt que le travail ». Relancer l'attractivité de la France est également une priorité. Un vaste plan d'investissement sera engagé, à hauteur de 50 milliard d'euros dans des domaines très divers, comprenant la modernisation de l'État. Les modalités concrètes sont à définir.

**20** - La dépense publique doit baisser pour arriver à un équilibre, via trois leviers : stopper l'inflation de la masse salariale du secteur public, remettre en cause certaines missions de l'État, repenser les politiques publiques qui ne donnent pas de résultats satisfaisants. Ces trois axes paraissent pertinents : la masse salariale du secteur public est conséquente, mais il va alors être nécessaire, pour que la politique soit compréhensible, que des critères précis soient appliqués. Ce qui a conduit à l'impasse de la RGPP dans un premier temps puis de la MAP dans un second temps, c'est la réduction à l'aveugle du nombre de fonctionnaires et d'agents publics ; décider du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux par exemple ne peut donner de sens à l'action publique. Il serait donc logique de grouper les deux premiers leviers : la réduction de la masse salariale ne peut se réaliser qu'à partir du moment où l'on aura déterminé les missions que l'État doit impérativement conserver, celles qu'il peut déléguer aux collectivités territoriales ou aux intercommunalités, celles enfin qu'il peut confier au secteur privé. Cet inventaire est indispensable et ne peut s'appuyer sur la prétendue revue des missions de l'État présentée en juillet 2015 (soit après la réforme territoriale !), qui s'est contentée d'un catalogue à la Prévert, listant des domaines aussi variés que les facilités de transports des convois exceptionnels et

la montée en puissance du numérique<sup>12</sup>. La réflexion doit porter sur ce qui fait la spécificité de l'action publique au niveau national, et ce n'est pas chose aisée. Un tel préalable est indispensable pour engager une politique de ressources humaines adaptée permettant la diminution de la masse salariale, via une redéfinition du périmètre des missions de l'État et donc des ministères. Il faudra cependant prêter attention aux conséquences d'une telle redéfinition, qui ne doit pas entraîner une division de la fonction publique entre des missions nobles et régaliennes et des missions subalternes. La réorganisation n'implique pas la division. Édouard Philippe souhaite une « confiance accrue accordée aux fonctionnaires », mais aussi « une modernisation de leur cadre d'action », qu'il n'a pourtant pas développée. Cette redéfinition devrait également permettre de remettre en cause les missions confiées aux agences<sup>13</sup>, dont la catégorie fourre-tout ne satisfait pas aux exigences de responsabilité nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique.

**21** - Ces principes sont amorcés dans la déclaration de politique générale ; le Premier ministre évoque une « véritable transformation de l'État et de nos services publics », déclinée par ministère, en associant usagers et agents, avec un levier essentiel, le numérique. Disposer de services publics numériques de qualité n'est pas impossible ; il n'en reste pas moins que les usagers ont parfois besoin d'une aide pour effectuer des démarches qui ne se réduisent pas à un serveur vocal... Le compte citoyen en ligne constitue une simplification en ce domaine, mais il faudra changer la culture et les mentalités.

## 4. Des stratégies nationales à définir dans des secteurs clés

**22** - Sont passées en revue la politique de santé et l'intelligence artificielle.

### A. - La politique de santé et de lutte contre la pauvreté

**23** - Une stratégie nationale de santé sera discutée à l'automne, avec pour pivot la prévention. C'est dans ce contexte que s'inscrit le renforcement des vaccinations obligatoires, dont certains estiment qu'elles doivent relever de la liberté de chacun ; c'est oublier que les politiques de santé publique relèvent de l'intérêt général et que si l'on compte, pour éradiquer les épidémies, sur la vaccination des autres, le mieux est encore de commencer par se vacciner soi-même. Prévention aussi dans la forte taxation du tabac, particulièrement mortifère, mais les campagnes de santé publique en la matière ne découragent pas les adeptes... Prolongeant le service civique et la réserve, le Premier ministre propose de créer un service sanitaire pour que les étudiants des filières de santé s'investissent dans des actions de prévention.

**24** - L'organisation même du système de soins doit être revue. Des parcours de soins devraient favoriser la qualité de soins, ce que traduira le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Un plan de lutte contre les déserts médicaux est en préparation, mais il n'est pas le premier et il faut veiller à ce qu'il ne connaisse pas le même échec que ses prédécesseurs ; ce sont les études de médecine qu'il faut revoir, le *numerus clausus*, les modalités d'implantation des professionnels de santé ; ce n'est en effet pas la télémédecine, dont on ne nie pas l'avancée, qui règlera l'ensemble des difficultés de l'accès aux soins dans les territoires. Le mécanisme de remboursement de certains soins sera modifié.

**25** - Diverses mesures financières sont prévues : revalorisation de l'Allocation adulte handicapé et du minimum vieillesse, amélioration

11. Ce sont des éléments qui ont déjà fait l'objet de réformes ces dernières années.

12. 45 mesures ont été dévoilées lors du conseil des ministres du 22 juillet 2015, soit après le vote de la loi NOTRe qui modifie la répartition des compétences entre collectivités et entre État et collectivités.

13. Ce dont l'exécutif n'a pas parlé.

tion du dispositif relatif au congé de maternité et de celui relatif à la garde d'enfants. L'objectif est également, pour le Premier ministre, de remettre la Sécurité sociale à l'équilibre à l'horizon 2020... ce qui suppose là encore des réformes considérables.

## B. - L'intelligence artificielle

**26** - La révolution numérique apparaît à l'exécutif comme le moyen de profiter de multiples opportunités. Elle impacte nécessairement les pratiques professionnelles, le rapport au travail, les modalités de production de la société... Reste à définir les domaines principaux qui peuvent connaître de profondes mutations. Une stratégie nationale pour l'intelligence artificielle, qui devrait logiquement être liée au grand plan d'investissement, sera proposée en associant les spécialistes du domaine.

**27** - Le Gouvernement précédent avait multiplié les stratégies nationales dans tel ou tel secteur, qui devaient d'ailleurs se conjuguer aux stratégies régionales... Il serait utile de ne pas s'enfermer dans ces chantiers prospectifs, utiles, certes, mais que l'on a tendance à mettre de côté une fois établis. Le chef du Gouvernement a également prévu des Assises de la mobilité pour réfléchir aux nouveaux modes de mobilité et pour permettre à la France d'être compétitive par rapport à ses concurrents, des États généraux de l'Alimentation pour réfléchir à l'évolution du monde agricole.

## 5. Un sentiment d'appartenance lié à l'adhésion aux valeurs de la République

**28** - Une plus grande liberté, cela implique, au même titre que la fraternité, de renforcer le sentiment d'appartenance et de développer les mécanismes d'inclusion, y compris, et cela est décliné par le Premier ministre, pour les personnes en situation de handicap, qui ont droit à la solidarité nationale.

**29** - Cela nécessite un respect strict de la liberté de conscience, des réformes majeures de l'école et de l'université ; c'est ce qui peut redonner du sens à la société. L'école doit se concentrer sur l'acquisition des savoirs fondamentaux, mais cette formule a été tant de fois entendue... Savoir lire, écrire, compter, manier l'outil numérique, il faudra faire preuve d'une particulière persuasion pour imposer ces fondamentaux ! La réforme du baccalauréat est rappelée par le chef du Gouvernement : il est question de diminuer le nombre d'épreuves et définir la part de contrôle continu. Mais que signifie aujourd'hui ce diplôme : est-il encore le premier titre de l'enseignement supérieur ? Comment alors donner du sens à ce diplôme dans le cadre de la réflexion Bac -3/Bac +3 ? C'est une question qu'il faut se poser alors même que le Premier ministre souligne le « scandale absolu » qu'est le tirage au sort dans l'accès aux études à l'université. Il ne faut pas avoir peur de parler de mérite, de pré-requis, pour permettre, dans l'intérêt des étudiants, un choix clair de filière adaptée à leur formation ; c'est ce que doivent traduire les contrats de réussite étudiante. Les universités doivent continuer à se transformer, mais le Premier ministre semble réserver un sort particulier « aux grandes universités », ce qui impliquerait qu'il y en ait de petites... La validation des acquis de l'expérience sera encouragée.

**30** - Le Premier ministre a davantage insisté que le président de la République sur ce sentiment d'appartenance : « une nation est une adhésion à des valeurs, à une histoire, (...), c'est une culture qui s'assume et se transmet ». Être Français, c'est partager des valeurs et une culture, et le sentiment d'inclusion passe par ce partage. C'est le respect total de la laïcité. Le Premier ministre insiste sur ce qui fait l'ordre

public dans une société ou le bon ordre, le partage d'un projet, de valeurs, d'une certaine conception de l'homme, du sens de la société ; il n'était pas inutile de le rappeler. Un effort particulier sera fait pour que les jeunes partagent la culture française, connaissent le patrimoine historique français (le pass culture).

**31** - Le sentiment d'appartenance n'implique pas le désintérêt à l'égard des autres et le Premier ministre, comme le président de la République, ont évoqué le sort des migrants. Le Gouvernement présentera des mesures pour traiter dignement les réfugiés, réduire les délais moyens d'instruction des demandes d'asile<sup>14</sup> (de 14 à 6 mois) et obtenir l'éloignement effectif des déboutés du droit d'asile, dans le même temps que doit être menée une réflexion sur la réforme du régime européen de l'asile.

## 6. Une recherche de la sécurité pleinement respectueuse des libertés

**32** - Une plus grande liberté, cela implique de rétablir la garantie des libertés même en période de terrorisme, en mettant fin à l'état d'urgence. Il semble effectivement moins indispensable actuellement, alors même que la menace terroriste est présente. Comme le souligne le Premier ministre, une République « ne peut pas vivre dans un état d'urgence permanent ». Le Parlement devrait voter de nouvelles mesures, mais l'on manque de précisions sur les textes projetés ; l'administration ne doit pas avoir de pouvoirs illimités sur la vie des personnes, l'on ne peut qu'être en accord avec cette affirmation du président de la République, mais comment renforcer les mesures de protection, de lutte contre le terrorisme, mesures placées sous le contrôle du juge, mais lequel, ce sujet faisant fortement, et à juste titre, débat ? Des expérimentations doivent être menées, qui déboucheront sur un projet de réforme, « libérant les forces de sécurité de la complexité administrative » et « établissant une véritable police de sécurité au quotidien ». Ces projets demeurent vagues et auraient mérité des développements pour déterminer les principes sur lesquels travailleront le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Justice.

**33** - Enfin, la liberté rime avec la paix. Une revue stratégique de défense et de sécurité est ordonnée, les forces armées devant bénéficier d'une autonomie de décision. C'est dans ce contexte que le président souhaite une Défense plus européenne. La loi de programmation militaire qui sera adoptée en 2018 portera l'effort de dépenses à 2 % du PIB d'ici 2025. Une réflexion sur les formes du nouveau service national sera conduite avant la fin de l'année 2017.

**34** - La France ne peut qu'être au cœur du projet européen ; et l'on a du mal en effet à donner un avenir à une France isolée, repliée sur ses frontières, sans esprit d'aventure, de création ou d'innovation. C'est au contraire à l'Europe de relever un certain nombre de défis à l'heure où les États-Unis se désengagent fortement d'un certain nombre de combats humanistes (transition écologique, libéralisme politique...). Le Premier ministre a insisté sur la nécessité de conduire une négociation ordonnée du Brexit et de redéfinir le projet à 27 pour que l'Europe puisse à nouveau être une grande idée.

**MOTS-CLÉS :** Administration / Citoyens - Président de la République  
Administration / Citoyens - Premier ministre  
Administration / Citoyens - Discours de politique générale  
Administration / Citoyens - Réforme institutionnelle

14. Mais la dernière loi modifiant le droit d'asile date seulement du 29 juillet 2015 ; il ne faudrait alors pas tomber dans le travers que le président de la République dénonçait, la logorrhée législative, les lois multiples sur un même sujet...