

Réinventer l'action publique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MODERNISATION DE L'ÉTAT

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

DONNER AU SECTEUR PUBLIC DES LEVIERS NOUVEAUX POUR CONDUIRE LE CHANGEMENT

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

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

METTRE EN PLACE UNE VRAIE FONCTION RH DANS LE SECTEUR PUBLIC

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

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

2. Mieux recruter

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

3. Mieux former

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

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

4. Mieux organiser le déroulement des carrières

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

MIEUX DIALOGUER ET MIEUX COMMUNIQUER

1. Mieux dialoguer avec les syndicats

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

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

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

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

Publication de référence

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

REVALORISATION DU PARLEMENT

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

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

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU PARLEMENT

1. Mettre enfin un terme au cumul des mandats, désolante exception française⁹

C'est l'absolue priorité. Cette réforme permettrait de rendre les parlementaires à nouveau disponibles pour leur mission, de les ramener à leur responsabilité propre d'élu de la nation et non d'une circonscription et d'éviter les dérives clientélistes tout en rendant possible le renouvellement de la classe politique dont notre pays a besoin. **« Un homme, un mandat »** : ce principe doit être appliqué sans exception pour les députés ; pour les sénateurs, l'urgence est d'interdire le cumul avec plus d'un mandat local¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

Un choix est possible entre deux options :

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

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

6. Renforcer les outils de contrôle dont dispose le Parlement

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

AMÉLIORER LA REPRÉSENTATIVITÉ DU PARLEMENT

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

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

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

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

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

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

Publications de référence :

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

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

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

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

RENDRE LA JUSTICE PLUS ACCESSIBLE

1. Simplifier les structures

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

2. Simplifier et accélérer les procédures

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

3. Simplifier les flux contentieux

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

MANAGER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

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

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

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

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

4. Gérer les experts judiciaires

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

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

5. Gérer les officiers de police judiciaire

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

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

RESPONSABILISER LES JUGES

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

1. Repenser l'inamovibilité

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

2. Réformer la composition du Conseil supérieur de la magistrature

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

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

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

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

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

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

MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

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

1. Concernant le recrutement

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

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

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

2. Concernant la formation

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

MIEUX GARANTIR LE RESPECT DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

1. Réduire les risques d'instrumentalisation de la justice

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

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

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

Publication de référence

– *Pour la Justice*
septembre 2004

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Redéfinir les missions des CHU :**

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

3. Garantir un financement des hôpitaux transparent

Dédoubler le budget de chaque établissement avec :

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

4. Réunir les conditions d'une gouvernance de proximité

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

5. Réaffirmer les prérogatives des ARH

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

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

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

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

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

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

La loi du 13 août 2004 prévoit la mise en place du dossier médical personnel. Initialement prévu pour le 1^{er} janvier 2007, il tarde cependant à être mis en place.

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

Publications de référence

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

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

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

DÉFINIR UNE COUVERTURE SANTÉ SOLIDAIRE

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

1. Délimiter le champ de la couverture santé solidaire

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

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

2. Faire le choix de la protocolisation

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

3. Assurer le « Continuum santé »

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

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

RECOURIR À UN FINANCEMENT UNIVERSEL CLAIR ET LISIBLE

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

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

1. Ouvrir un chantier pour séparer assurance et redistribution

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

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

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

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

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

3. Vers un financement « assurantiel » des assurances sociales

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

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

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

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

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

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

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

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

OU

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

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

Publications de référence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Publication de référence

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

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

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

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

SAUVER LA PRESSE QUOTIDIENNE D'INFORMATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Publication de référence

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