# 1975-2025 : LES 50 DÉCISIONS QUI ONT COULÉ LA FRANCE

COORDONNÉ PAR JEAN DE BELOT, TARICK DALI
ET JEAN-THOMAS LESUEUR
RAPPORT 36, JUIN 2026



L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées, un centre d'actions et une école de formation. Libéral-conservateur, libre et indépendant, il est basé à Paris et Bruxelles.

La démarche de l'Institut se fonde sur les valeurs proclamées dans sa Charte : la liberté et la responsabilité, le respect de la dignité de la personne, la subsidiarité, l'économie de marché, les valeurs universelles qui sont l'héritage commun des pays européens.

**Paris**
91, rue du Faubourg-Saint-Honoré
F-75 008 Paris

**Bruxelles**
Clos des Salanganes, 5
B-1150 Bruxelles

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

# 1975-2025 :
# LES 50 DÉCISIONS QUI ONT COULÉ LA FRANCE

COORDONNÉ PAR JEAN DE BELOT, TARICK DALI
ET JEAN-THOMAS LESUEUR
RAPPORT 36, JUIN 2026

## Les auteurs

**Jean de Belot** est administrateur de l'Institut Thomas More. Journaliste pendant vingt-et-un ans, il a notamment été rédacteur en chef des *Echos* et directeur de la rédaction du *Figaro*, avant de devenir vice-président d'Euro-RSCG. Depuis 2007, il dirige le cabinet Aria Partners (lobbying, communication sensible, accompagnement stratégique). A 67 ans, il dit appartenir à la « génération honte ». Celle qui a hérité, à la mort de Georges Pompidou, d'un pays heureux, dynamique, respecté et prometteur, qui a vu et compris où le pays sombrait du fait de l'accumulation historique de décisions néfastes. Mais sans parvenir à les éviter •

**Tarick Dali** est administrateur de l'Institut Thomas More. Journaliste de formation, après un passage au *Figaro* et au groupe *Usine Nouvelle*, IL a longtemps exercé dans l'industrie automobile, chez Valeo puis chez Volkswagen France avant de rejoindre un cabinet de conseil en communication, entre autres, pour sa connaissance de l'industrie. Il est l'auteur de deux ouvrages : *En finir avec les bureaucrates européens* (éd. Première Ligne, 1993) et *Greenpeace ou l'écologie à l'an vert* (éd. Première Ligne, avec Jean-Paul Picaper, 1995) •

**Jean-Thomas Lesueur** est directeur général de l'Institut Thomas More. Au sein de son équipe de recherche, il supervise le suivi de la vie politique française. Il s'intéresse en particulier aux blocages politiques et institutionnels propres au « modèle français », à la décentralisation et à la défiance démocratie. Il réfléchit également aux questions politiques liées aux enjeux culturels et identitaires en France et en Europe •

## Remerciements

Pour réaliser ce rapport, nous avons fait appel à une vingtaine d'experts dans l'ensemble des domaines traités. Ils exercent leur activité professionnelle dans le secteur public ou dans le secteur privé et ont des engagements divers. C'est pourquoi, et à la demande de certains d'entre eux, nous ne publions pas leurs noms. Qu'ils soient, en revanche, tous ici chaleureusement remerciés pour leur engagement, leur compétence, le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à nous aider dans cette tâche. Elle aurait été impossible sans leur participation et leur soutien •

# Sommaire


## Introduction 7

Pourquoi ce rapport ? Analyser les causes pour penser le redressement de notre pays 7
Pourquoi 1975-2025 ? Comprendre les leçons de cinquante ans de déclin 9
Quelle est notre ambition ? Proposer une réflexion indispensable avant de concevoir tout programme de redressement 10

## Tableau synthétique des 50 décisions 11

## Analyse 13

Trois erreurs sur les mutations du monde 13
Trois illusions sur ce que peut l'État 13
Quatre menaces pour notre démocratie 14
Une alerte et un espoir pour l'avenir 15

## 1975-2025 : les 50 décisions qui ont coulé la France 17

| | | |
|---|---|---|
| 11 juillet 1975 | Collège unique : premier acte du nivellement vers le bas | 19 |
| 29 avril 1976 | Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour | 21 |
| 2 janvier1979 | Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous | 22 |
| 11 août 1981 | Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée | 24 |
| 30 décembre 1981 | Impôt sur la fortune : taxer la réussite et faire fuir l'investissement | 26 |
| 2 mars 1982 | Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable | 27 |
| 26 mars 1982 | Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social | 29 |
| 10 mai 1982 | Décret Lang : quand l'État dissout la culture dans le « tout culturel » | 31 |
| 10 juin 1983 | Abrogation de la loi Peyrefitte : acte fondateur de la culture de l'excuse dans la justice | 32 |
| 7 décembre 1984 | Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité | 34 |
| 6 août 1986 | Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension | 35 |
| 16 décembre 1986 | Ratification de l'Acte unique européen, qui consacre l'« Europe marché » | 37 |
| 1er décembre 1988 | RMI : symbole de l'extension sans fin de l'État social | 39 |
| 10 juillet 1989 | Loi Jospin : l'élève devient roi du système éducatif | 40 |
| 12 septembre 1989 | Inflation normative : toujours plus | 42 |
| 27 novembre 1989 | Foulard islamique de Creil : première capitulation française devant l'islam politique | 44 |
| 24 septembre1992 | Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire | 46 |
| 27 juillet 1993 | Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté | 48 |
| 1er mars 1994 | Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste | 50 |
| 26 mars 1995 | Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés | 51 |
| 24 avril 1996 | Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé | 53 |
| 13 juin 1998 | Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social | 55 |
| 9 juillet 1999 | Renforcement des SAFER : un contresens pour l'agriculture française | 57 |
| 27 juillet 1999 | Aide médicale d'État : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas | 58 |
| 2 octobre 2000 | Quinquennat et inversion du calendrier électoral : l'équilibre de la Ve République renversé | 60 |
| 13 décembre 2000 | Logement : la loi SRU, matrice d'un échec continu | 62 |
| 1er janvier 2002 | Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français | 64 |

| | | |
|---|---|---|
| 18 décembre 2003 | Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide | 66 |
| 1er mars 2005 | Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel | 68 |
| 13 décembre 2007 | Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005 | 70 |
| 16 décembre 2008 | Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester | 72 |
| 21 juillet 2009 | Création des agences régionales de santé : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante | 74 |
| 29 juillet 2009 | Loi de programmation militaire 2009-2014 : la grande saignée de la Défense | 75 |
| 24 novembre 2009 | Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche | 77 |
| 18 mai 2010 | Restitution d'œuvres et de biens culturels : quand la repentance mémorielle prend force de loi | 79 |
| 25 septembre 2011 | Règle d'or budgétaire : un rendez-vous manqué à cause de la gauche | 81 |
| 10 juillet 2012 | Nombre de fonctionnaires : point d'orgue d'une folle envolée | 83 |
| 17 mai 2013 | Mariage des couples de personnes de même sexe : la rupture anthropologique | 85 |
| 8 juillet 2013 | Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école | 87 |
| 14 février 2014 | Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens | 89 |
| 15 août 2014 | La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français | 90 |
| 5 novembre 2014 | Cession de la branche énergie d'Alstom : symbole de l'abdication industrielle | 92 |
| 1er janvier 2015 | Fin de l'universalité des allocations familiales : l'enjeu démographique piétiné | 93 |
| 7 août 2015 | Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie | 95 |
| 30 décembre 2017 | Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables | 97 |
| 6 juillet 2018 | Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi | 99 |
| 22 décembre 2018 | Loi anti-« fake news » : le débat démocratique placé sous surveillance | 100 |
| 30 juin 2020 | Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel | 102 |
| 22 août 2021 | Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive | 104 |
| 3 février 2025 | Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant | 106 |

# Introduction

Le lecteur tient entre les mains un rapport inédit dans sa forme et sur le fond. A travers cinquante décisions qui nous apparaissent avoir toutes leur part dans l'indiscutable déclin de notre pays, nous souhaitons mettre en lumière des choix, des incohérences, des contre-temps qui racontent une histoire. Nous ne le faisons pas pour ressasser le passé, ni par dolorisme, mais avec la ferme conviction de la nécessité d'établir le bon diagnostic afin de mettre la France sur le chemin de son redressement. Il faut bien mesurer l'ampleur et la profondeur des erreurs et des fautes commises depuis cinquante ans pour formuler des propositions symétriquement aussi amples et aussi fortes pour préparer le rebond. L'Institut Thomas More y prendra toute sa part dans la perspective de l'élection présidentielle de 2027.

On trouvera dans cette introduction les réponses à trois questions que se posera le lecteur intrigué : pourquoi ce rapport ? Pourquoi les cinquante années qui séparent 1975 de 2025 ? Quelle est notre ambition ? Nous proposerons ensuite un aperçu synthétique des cinquante décisions que nous avons retenues. Puis une analyse approfondie et les enseignements qu'il faut en retirer. Enfin, les cinquante décisions détaillées.

## Pourquoi ce rapport ?
## Analyser les causes pour penser le redressement de notre pays

### La France est aujourd'hui dans une situation historiquement périlleuse

Au-delà des indicateurs qui attestent d'un affaissement profond, général, dans tous les domaines notre pays est, à moins d'un an de la prochaine élection présidentielle, au bord de plusieurs ruptures : économiques et financières mais aussi sociétales, culturelles, religieuses, démographiques, géographiques, sécuritaires. Il n'a plus de projet collectif à partager. La construction européenne qui en tenait lieu, s'évanouit un peu plus chaque année, à mesure que le modèle mis en œuvre à Bruxelles aboutit davantage à détruire qu'à construire le projet européen.

L'hypertrophie d'État, l'hypertrophie fiscale et réglementaire paupérisent les Français, arasent les bénéfices du travail et de l'investissement, découragent la prise de risques et font fuir chaque année un nombre croissant d'énergies. Une immigration de plus en plus massive, de moins en moins active, et l'abandon de l'assimilation pour le communautarisme fracturent le pays alors que nos dirigeants refusent de nommer la guerre, pourtant documentée, que nous livrent plusieurs instances de l'islam radical. Le modèle français, après des années de dévalorisation, de repentance et de culpabilisation, est désormais non plus seulement contesté mais attaqué de l'intérieur. A la repentance sur le passé, s'ajoute depuis vingt ans une futurologie anxiogène, marché porteur pour certains groupes économiques et certains acteurs politiques qui voient dans les enjeux écologiques, climatiques et sanitaires, pour les uns des relais de croissance, et pour d'autres le moyen de miner les esprits.

### Les Français face à quatre insécurités

Ces différents mouvements ont pris aujourd'hui une acuité historique. Les cinquante dernières années ont progressivement installé quatre mises en danger systémiques : insécurité matérielle d'abord, physique et judiciaire ensuite, insécurité politique aussi, insécurité ontologique enfin.

**Insécurité matérielle, c'est-à-dire économique et sociale, d'abord** • Le couple sur-attractivité sociale/sous-attractivité économique plombe le moteur économique du pays, la compétitivité du site économique « France » et celle de ses entreprises. Il fait fuir les investisseurs et les innovateurs, et attire symétriquement un nombre croissant d'ayants-droits, peu formés et peu productifs, créant un effet de ciseau intenable qui réduit l'appareil productif, désindustrialise nos régions, affaisse la qualification moyenne des emplois, massifie le chômage structurel et asphyxie nos finances. L'investissement, la croissance, le PIB en berne et la perte massive et régulière de matière grise et d'énergie, ont pour conséquence des débouchés obstrués, l'affaissement de notre commerce extérieur, le recul régulier du niveau de vie moyen, la baisse régulière de la couverture sociale, les cassures multiples de l'ascenseur social, la progression régulière des inégalités, l'augmentation du volume de travail non déclaré et non contributif.

**Insécurité physique et judiciaire ensuite** • Le couple laxisme judiciaire-culpabilité mémorielle ou sociale a depuis longtemps légitimé la délinquance quotidienne, exclu des territoires entiers du contrôle de l'État, installé en rentes des réseaux d'économies criminelles et en potentats un nombre toujours croissant de quartiers desquels police, pompiers et tous corps d'intérêt général, régaliens ou non, se font exclure *manu militari* par des bandes qui en ont le contrôle de fait. la situation dans un nombre également croissant d'établissements scolaires, disent aussi cette réalité. Les guerres de territoires, de réseaux et d'ethnies se déroulent de plus en plus ouvertement, avec force armements et équipements, à la barbe d'autorités débordées et d'habitants victimes. Le laxisme régulièrement incompréhensible de certaines décisions judiciaires, en matière notamment d'atteinte physique aux personnes, effraie et exaspère les citoyens ordinaires en même temps qu'elle renforce la détermination des délinquants.

**L'insécurité politique est la troisième** • Il devient en effet toujours plus inopérant et factice de désigner comme projet collectif indépassable la construction européenne, dont l'échec est patent dans la plupart des domaines (économique, commercial, militaire, numérique, migratoire, etc.). Voilà pourtant quarante ans que les dirigeants politiques français au pouvoir continuent, de fixer comme cap collectif, cette « promesse d'Europe » dont chacun voit qu'elle se délite année après année.

**La quatrième insécurité, la plus décisive, est l'insécurité ontologique** • Le refus de traiter l'équilibre entre les capacités économique, sociale et migratoire, l'abandon de l'assimilation au profit du communautarisme, la préférence pour les autres cultures au détriment, voire contre la nôtre, le double diktat, évidemment intenable, d'auto-culpabilisation au titre du passé, et de multiculturalisme au quotidien et, enfin, la complaisance très concrète des gouvernements comme de nombreux élus locaux vis-à-vis de différentes formes et instances de l'islam radical ou extrême, installent la plus grande partie des immigrés dans des situations lamentables, une partie importante des jeunes générations issues de l'immigration dans une hostilité toujours plus radicale à notre pays et à notre culture et un nombre croissant de Français dans un malaise quotidien et une langueur existentielle toujours plus profonds. Et si la laïcité, valeur plus que centenaire de l'histoire française, est une « ligne » constante scandée dans l'ensemble des discours de nos gouvernants, chacun voit qu'elle recule chaque jour davantage sur le terrain.

Au regard de ces réalités, la négation par une majorité de responsables politiques, d'acteurs institutionnels et de la société civile de la nature évidemment différente de l'immigration de populations issues de pays de culture et de religion musulmanes par rapport aux mouvements antérieurs d'immigration du vingtième siècle, apparaît incompréhensible. La négation, parallèle, de l'offensive d'un islam radical, pourtant historiquement documentée depuis l'étranger comme depuis le territoire français, et dont le contenu est, et c'est le respecter que de le dire, contraire tant à notre histoire, à notre culture politique, qu'aux principes que nous affichons, constitue une faute majeure.

Une indignité continue en fait, puisque ces différentes composantes du drame continuent, presque méthodiquement, d'être mises en œuvre alors qu'il est déjà établi. Et que cela se fait en enjoignant le pays de respecter un « pacte » qui ne lie plus, sinon les soirs de Coupe du monde de football, une société décomposée, une République et des valeurs régulièrement bafouées. Nos dirigeants s'abritent derrière les paravents du « vivre ensemble » et laissent monter la vague de la violence et de l'hostilité mutuelle qui produit chaque semaine, voire chaque jour, provocations, chocs, drames, meurtres. S'il est de moins en moins interdit, le constat de la fuite vers un communautarisme revendiqué et violent, devient une perspective de plus en plus certaine. « On vit côte à côte. Je crains que, demain, on ne vive face à face. Nous sommes en face de problèmes immenses », avait, après et plus tard que beaucoup d'autres il est vrai, prévenu Gérard Collomb en 2018, mais avec la force du lieu, celui du Ministère de l'Intérieur qu'il quittait ce jour-là.

## Dépossessions

Présentes et ressenties à des degrés divers d'intensité selon la situation personnelle de chaque Français, ces quatre insécurités se nourrissent les unes les autres et créent logiquement un fond d'anxiété collective qui n'est pas que subjectif. Anxiété du déclassement. Anxiété de voir le pays, les villes, les écoles, les services publics se décomposer. Cela explique le pessimisme collectif massif qui caractérise les Français (sans rapport avec celui de nos voisins européens) et de la défiance majuscule qu'ils éprouvent à l'égard de leur dirigeants politiques en particulier et des institutions en général. Elle naît du constat que chacun fait autour de lui, et très concrètement, de l'incapacité de l'État à les protéger : les protéger de la délinquance dans la rue, de l'immigration massive à nos frontières, de la désindustrialisation et de l'appauvrissement qui gagne jusqu'à la classe moyenne, etc. Ces mouvements conduisent à un puissant sentiment de dépossession politique,

économique, social et culturel. Une fatalité amère a saisi les Français. Fatalité nourrie par l'impuissance évidente des responsables politiques qui croient avoir agi quand ils ont communiqué : recevoir un chef d'État au château de Versailles (Vladimir Poutine en 2017, Donald Trump en 2026) ne suffit pourtant pas à faire de la France une puissance qui compte dans le « Grand jeu » contemporain.

Les errements et les échecs des cinquante dernières années ont finalement atteint l'intrinsèque, le corps, la raison d'être du pays. Faute de projet collectif mobilisateur, ils ont fait perdre son sens à l'action publique et progressivement à notre pays sa conscience, son identité, son cap. La réduction de l'action publique à la distribution de chèques (en bois) et à la reconnaissance de « droits » aux communautés qui les réclament le plus fort, qui répond au matérialisme et au consumérisme propres à notre époque, présumés libérateurs et présentés notamment à la jeunesse comme l'alpha de la réalisation individuelle et collective, ont vidé la France de son âme, de son énergie, de sa culture. Insistons : la priorité aux minorités a transformé notre pratique politique en une sorte de « minocratie ». La priorité aux minorités permet à celles-ci d'imposer leurs seuls objectifs et intérêts au peuple entier. C'est le contraire de la démocratie.

Individuellement, le devoir d'atteindre un nirvana matérialiste dans un contexte de politiques publiques qui organisent au contraire le sous-développement et la paupérisation, exaspèrent et démoralisent. La réduction de l'histoire de la France à l'histoire de République, la réduction de la République à la défense de positions communautaires, l'effondrement de l'enseignement de la langue française, l'abandon de la transmission de la culture du pays, le refus de nommer la chrétienté comme principe au cœur de la construction du pays, contre l'évidence de notre histoire et de notre patrimoine, l'invention d'une historiographie de migrations séculaires à rebours de la réalité, installent, du fait même de nos dirigeants (« il n'y pas de culture française »), l'idée d'un pays vide, faible, ouvert, creux, qui n'existerait que de ce que d'autres lui apportent.

Les piliers ont ainsi été sapés. Le double échec, politique et économique, et les quatre insécurités citées ci-dessus, laissent évidemment grande ouvertes les portes aux néo-totalitarismes : islam-radical, islamo-gauchisme, écologie décliniste, néo-racismes s'organisent et progressent dans la société, dans nos villes, à l'université, dans les grandes écoles, les médias et viennent attiser les multiples ferments de la violence qui monte. Tandis que l'État, toujours plus centré sur l'accessoire que sur ses missions essentielles, devient toujours plus obèse et inefficace.

## Pourquoi 1975-2025 ?<br>Comprendre les leçons de cinquante ans de déclin

L'accélération du déclin de notre pays est évidemment spectaculaire depuis 2017. Mais les causes sont plus anciennes. Si la jeunesse d'aujourd'hui peine évidemment à le concevoir, il faut lui rappeler que la France, en 1975, était prospère, en progrès tant économique que social, qu'elle était une puissance industrielle, que sa voix politique était respectée, que sa diplomatie pesait. Notre pays était une référence en matière de débats d'idées, de culture et de liberté d'expression. Ses voix intellectuelles étaient nombreuses à peser au-delà de nos frontières. Il était maitre de son destin, souverain **(1)**.

Bien sûr, certaines causes d'un déclin possibles étaient déjà à l'œuvre et parfois profondément. Citons la culture du nivellement par le bas au cœur de l'Éducation nationale, la culture de l'excuse sociale dans la justice, le relativisme culturel, la préférence pour l'individualisme matérialiste, l'idée que le pays n'avait plus la taille suffisante pour maitriser seule son destin. Mais les cinquante dernières années, les années 1975-2025, au lieu de réparer les faiblesses et de corriger les erreurs, ont aggravé les premières et approfondi les secondes. Bien sûr, les bouleversements exogènes de la période ont été colossaux et il n'est pas question de les ignorer. La mondialisation, la croissance et l'ambition de puissance exacerbée de certains pays, comme les révolutions industrielles, numériques et de l'IA à l'œuvre expliquent une inévitable redistribution des positions des nations. Mais, malgré ces mouvements, les choses, en 1975, n'étaient pas jouées. Le scenario aurait pu tourner autrement. La revue chronologique de ces cinquante décisions est une manière de raconter l'histoire de notre déclin collectif. Ce déclin est d'abord une histoire française. En cinquante ans, ces cinquante mauvaises décisions expliquent, sujet par sujet, la chute. La véritable exception française est là.

**(1)** En 1973, le Hudson Institute publiait un rapport intitulé *L'Envol de la France*, sous la direction d'Edmund Stillman, qui recensant les nombreux atouts français de l'époque prévoyait la poursuite d'une croissance forte et une influence de plus en plus marquée. Les travaux de prospective sont évidemment incertains et le choc pétrolier de 1973 comme les réponses qui ont été apportées ont modifié bien sûr les perspectives, disponible ici.

## Quelle est notre ambition ?
## Proposer une réflexion indispensable avant de concevoir tout programme de redressement

Notre ambition, dans ce rapport, est d'identifier les cinquante décisions qui ont mis la France à genoux en cinquante ans, de les replacer dans leur contexte, d'expliquer les motivations de fond ou les choix opportunistes qui ont abouti à ce qu'elles soient prises, de décrire et chiffrer leur impact et leurs effets cumulatifs, les comparer aussi aux options prises par des pays semblables. Ce travail inédit n'a jamais été réalisé de cette manière : il constitue une somme considérable. Les données citées, les sources et les conséquences mesurées sont issues de statistiques et de rapports publics et parfois privés, incontestables.

Il se veut et nous l'avons pensé ainsi, d'intérêt général. Car dans la perspective de 2027, il constitue un préalable à l'élaboration de tout programme crédible. Au regard de la gravité de sa situation, il est impossible de penser redresser le pays sans analyser objectivement les causes.

Les cinquante décisions retenues dans ce document sont chacune majeure et structurelle. Certains lecteurs pourront évidemment juger qu'il en manque et que certaines d'entre elles retenues ne le méritaient pas. Le choix final des cinquante décisions sélectionnées s'est fait sur les critères d'importance en termes d'impact dans le domaine concerné mais également au titre des effets cumulatifs de plusieurs décisions. Et bien évidemment, au fil des cinquante décisions que nous présentons dans leur ordre chronologique, de nombreuses autres décisions importantes sont citées.

Nous croyons en tout cas fermement que ce travail constitue le préalable indispensable à la construction d'un programme de redressement crédible pour l'élection présidentielle de 2027.

L'Institut Thomas More présentera cet automne ses 50 décisions pour redresser la France.

**Jean de Belot et Tarick Dali**

# Tableau synthétique des 50 décisions

| | Date | Président de la République | Premier ministre | Décision | Thème (1) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 11/07/1975 | Valéry Giscard d'Estaing | Jacques Chirac | **Collège unique : premier acte du nivellement vers le bas** | |
| 2 | 29/04/1976 | | | **Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour** | |
| 3 | 02/01/1979 | | Raymond Barre | **Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous** | |
| 4 | 11/08/1981 | François Mitterrand | Pierre Mauroy | **Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée** | |
| 5 | 30/12/1981 | | | **Impôt sur la fortune : taxer la réussite et faire fuir l'investissement** | |
| 6 | 02/03/1982 | | | **Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable** | |
| 7 | 26/03/1982 | | | **Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social** | |
| 8 | 10/05/1982 | | | **Décret Lang : quand l'État dissout la culture dans le « tout culturel »** | |
| 9 | 10/06/1983 | | | **Abrogation de la loi Peyrefitte : acte fondateur de la culture de l'excuse dans la justice** | |
| 10 | 07/12/1984 | | Laurent Fabius | **Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité** | |
| 11 | 06/08/1986 | | Jacques Chirac | **Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension** | |
| 12 | 16/12/1986 | | | **Ratification de l'Acte unique européen, qui consacre l'« Europe marché »** | |
| 13 | 01/12/1988 | | Michel Rocard | **RMI : symbole de l'extension sans fin de l'État social** | |
| 14 | 10/07/1989 | | | **Loi Jospin : l'élève devient roi du système éducatif** | |
| 15 | 12/09/1989 | | | **Inflation normative : toujours plus** | |
| 16 | 27/11/1989 | | | **Foulard islamique de Creil : première capitulation française devant l'islam politique** | |
| 17 | 24/09/1992 | | Pierre Bérégovoy | **Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire** | |
| 18 | 27/07/1993 | | | **Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté** | |
| 19 | 01/03/1994 | | Édouard Balladur | **Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste** | |
| 20 | 26/03/1995 | | | **Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés** | |
| 21 | 24/04/1996 | Jacques Chirac | Alain Juppé | **Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé** | |
| 22 | 13/06/1998 | | Lionel Jospin | **Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social** | |
| 23 | 09/07/1999 | | | **Renforcement des SAFER : un contresens pour l'agriculture française** | |

(1) Les 50 mesures sont classées en 10 thèmes : Démocratie, institutions et décentralisation ; École, culture et transmission ; Économie, industrie et agriculture ; Énergie et environnement ; État, fiscalité et finances publiques ; Immigration et intégration ; Modèle social et famille ; Santé ; Sécurité et justice ; Souveraineté et Europe.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **24** | 27/07/1999 | Jacques Chirac | Lionel Jospin | **Aide médicale d'État : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas** |  |
| **25** | 02/10/2000 | | | **Quinquennat et inversion du calendrier électoral : l'équilibre de la Ve République renversé** |  |
| **26** | 13/12/2000 | | | **Logement : la loi SRU, matrice d'un échec continu** |  |
| **27** | 01/01/2002 | | | **Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français** |  |
| **28** | 18/12/2003 | | Jean-Pierre Raffarin | **Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide** |  |
| **29** | 01/03/2005 | | | **Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel** |  |
| **30** | 13/12/2007 | Nicolas Sarkozy | François Fillon | **Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005** |  |
| **31** | 16/12/2008 | | | **Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester** |  |
| **32** | 21/07/2009 | | | **Création des agences régionales de santé : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante** |  |
| **33** | 29/07/2009 | | | **Loi de programmation militaire 2009-2014 : la grande saignée de la Défense** |  |
| **34** | 24/11/2009 | | | **Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche** |  |
| **35** | 18/05/2010 | | | **Restitution d'œuvres et de biens culturels : quand la repentance mémorielle prend force de loi** |  |
| **36** | 25/09/2011 | | | **Règle d'or budgétaire : un rendez-vous manqué à cause de la gauche** |  |
| **37** | 10/07/2012 | François Hollande | Jean-Marc Ayrault | **Nombre de fonctionnaires : point d'orgue d'une folle envolée** |  |
| **38** | 17/05/2013 | | | **Mariage des couples de personnes de même sexe : la rupture anthropologique** |  |
| **39** | 08/07/2013 | | | **Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école** |  |
| **40** | 14/02/2014 | | | **Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens** |  |
| **41** | 15/08/2014 | | Manuel Valls | **La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français** |  |
| **42** | 05/11/2014 | | | **Cession de la branche énergie d'Alstom : symbole de l'abdication industrielle** |  |
| **43** | 01/01/2015 | | | **Fin de l'universalité des allocations familiales : l'enjeu démographique piétiné** |  |
| **44** | 07/08/2015 | | | **Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie** |  |
| **45** | 30/12/2017 | Emmanuel Macron | Édouard Philippe | **Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables** |  |
| **46** | 06/07/2018 | | | **Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi** |  |
| **47** | 22/12/2018 | | | **Loi anti-« fake news » : le débat démocratique placé sous surveillance** |  |
| **48** | 30/06/2020 | | | **Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel** |  |
| **49** | 22/08/2021 | | Jean Castex | **Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive** |  |
| **50** | 03/02/2025 | | François Bayrou | **Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant** |  |

# Analyse

La période 1975-2025 a vu nos dirigeants politiques commettre une série exceptionnelle d'erreurs d'analyse des grandes mutations à l'œuvre et de décisions néfastes pour l'intérêt des Français et de la France. Trois erreurs, trois illusions, quatre menaces, une alerte et un espoir : nous proposons douze courts enseignements, à méditer par quiconque souhaite préparer le redressement de notre pays.

## Trois erreurs sur les mutations du monde

**1. La mondialisation** • Les responsables politiques français l'ont vue comme une vertu en soi, dans une erreur faisant du commercialisme absolu et de l'échange (financier, social, économique) en soit le sésame d'un progrès assuré pour tous. Erreur aussi dans le fait de voir la mondialisation comme la fin des nations alors qu'elle était au contraire leur zénith. Nous vivons de fait aujourd'hui le retour de la guerre, des empires et des nations, alors que nous avons désarmé la nôtre **(décision 33)**. Tout cela en dépit d'avertissements nombreux. A cette vision fausse d'une mondialisation systématiquement décrite comme vertueuse en soi, ou heureuse, se sont ajoutées deux autres erreurs majeures.

**2. Le changement de nature de la construction européenne** • Adopté en 1986, le Marché unique **(décision 12)** a, contrairement à son nom, cassé la logique de rapprochement des économies membres ainsi que l'ambition de la construction d'un bloc-puissance, par la mise en concurrence des économies des États membres. Les traités de Maastricht **(décision 17)** et de Lisbonne ont transféré des souverainetés essentielles (justice, population, sécurité, monnaie) au niveau communautaire sans doter le système communautaire des moyens et de la volonté de l'exercice d'une souveraineté véritable. Ces différents traités ont ainsi organisé pour les Européens une espèce de marché de dupes : l'Union européenne n'est pas un État et ne se pense pas en État. Les souverainetés essentielles ne sont pas au cœur de ses enjeux. Les Européens ont cédé leurs souverainetés nationales sans obtenir en retour de « souveraineté » communautaire. Les accords économiques déséquilibrés ont profondément déstructuré les économies européennes avec, pour une large majorité d'Européens, des effets contraires à ceux annoncés, notamment en matière économique et de sécurité. L'échec est facialement masqué par l'euro **(décision 27)** mais, logiquement, l'euro recule dans la hiérarchie des réserves de valeurs internationales. Dans le même ordre d'idée, l'entêtement des dirigeants français à penser l'avenir du pays et celui de l'Union autour du « couple franco-allemand » constitue à la fois une naïveté et une paresse. Notre voisin a pensé et continue de penser l'Union comme devant servir prioritairement ses intérêts. Le démontrent encore récemment le jeu allemand vis-à-vis de notre avantage en matière nucléaire ou encore en ce qui concerne le marché de l'électricité.

**3. Le refus de prendre en compte la nature spécifique de l'islam** • Les responsables politiques successifs ont enfin refusé de voir que l'islam était à la fois religion, code juridique et instance politique. Ils ont également refusé de considérer les immigrations d'origine musulmane comme profondément différentes des immigrations européennes limitées du vingtième siècle. Cet aveuglement a laissé se développer et croître depuis les années 1970 un mouvement d'ampleur historique qui transforme le pays. L'alerte avait pourtant été donnée dès 1989 par l'affaire du « foulard de Creil » **(décision 16)**.

## Trois illusions sur ce que peut l'Etat

**4. L'incompatibilité entre certains engagements extérieurs et les choix économiques intérieurs** • Il est impressionnant d'observer une première constante à la fois politique et économique : celle de l'incompatibilité entre certains engagements extérieurs – européens (comme ceux que nous avons déjà cités : Acte unique, traité de Maastricht, traité de Lisbonne) ou internationaux (accords du Gatt en 1992, OMC en 1995, etc.) –, pris par les majorités successives, et nombre de choix de politique économique intérieure : impôt sur la fortune **(décision 5)**, hyper-régulation normative **(décision 15)**, exonération des charges sur les bas salaires **(décision 18)**, etc. On pense bien sûr à l'alourdissement de la fiscalité sur l'investissement et l'entreprise dans la foulée de la mise en compétition des économies européennes sur l'attractivité fiscale ou règlementaire par l'Acte unique. On peut citer également les privatisations de 1986-1988 sans créer d'outil puissant d'épargne pour les Français **(décision 11)**, privant le pays d'un moyen de « contrôle » local de ses entreprises et d'instaurer

un système de capitalisation. Mais la plus évidente incohérence est l'instauration des 35 heures **(décision 22)** au moment de la création de l'euro et dans la suite immédiate d'accords ouvrant le marché européen à des pays à prix de revient et durée du travail beaucoup plus compétitifs.

**5. L'extension continue et inefficace du domaine de l'État** • Une autre constante frappe à l'analyse de nos cinquante décisions : l'incapacité des responsables politiques successifs, de gauche comme de droite, à raisonner autrement qu'à l'intérieur du paradigme étatiste. Raisonner à l'intérieur du paradigme étatiste revient pourtant à ne pas voir l'évidence : l'accroissement constant des moyens alloués à la puissance publique conduit à celui de son inefficacité. Pendant cinquante ans, nous avons assisté à un recours quasi exclusif à la fiscalisation et au prélèvements sociaux pour tenter de corriger les effets de ses propres erreurs – la même mécanique en matière de règlementation et de normes aboutissant là aussi à des hypertrophies cumulatives. Cela produit une remarquable continuité sur cinq décennies dans l'explosion de l'endettement public **(décision 36)**, c'est-à-dire celui des jeunes générations de notre pays. Il en va de même pour l'envolée jamais ralentie du nombre de fonctionnaires **(décision 37)**. Encore cette hypertrophie s'accompagne-t-elle d'un dessaisissement de l'État par le recours continu à « l'agencisation », à la régulation et à la norme, l'appareil d'État et le législateur ayant perdu une très large partie des compétences essentielles et se concentrant, en conséquence, sur l'organisation et la régulation de la vie quotidienne des citoyens.

**6. Un « bougisme » politique incapable de traiter les enjeux essentiels pour la nation** • Si le cas des retraites, que les gouvernements ne parviennent pas à traiter depuis quarante ans (installant la réalité d'une incapacité chronique à traiter un enjeu national et à permettre au pays de le dépasser), est bien connu **(décision 7)**, il faut constater que, faute de savoir changer de logiciel d'analyse des enjeux (internationaux, sociaux, économiques, sécuritaires, migratoires, etc.), la période 1975-2025 a vu les gouvernements successifs procéder à un empilement législatif et règlementaire qui conduit à la paralysie de l'État, génère une insécurité juridique croissante et une asphyxie de la société. Citons entre autres exemples sur notre période : une trentaine d'initiatives contre la montée du chômage ; plus de 25 textes sur la maîtrise de l'immigration ; près de 20 réformes éducatives, des programmes et des examens ; près de 25 lois ou plans logement **(décision 26)** ; plus de 25 textes, lois ou plans pour la simplification administrative ; autant de textes sur les sujets d'insécurité ; entre 20 et 25 réformes de notre système de santé **(décisions 3, 21, 28 et 32)**. Mais au-delà du grave déficit d'efficacité de notre État, cette évolution pose une question quant au fonctionnement de la démocratie.

## Quatre menaces pour notre démocratie

La période a vu le développement constant de politiques publiques sur lesquelles nos responsables savaient pourtant que les Français exprimaient un fort doute ou y étaient très majoritairement opposés. La conséquence en est évidemment la montée massive de la défiance politique.

**7. Un puissant sentiment de dépossession démocratique** • Ce sentiment est évidemment ressenti sur la question européenne, avec le transfert répété de compétences, pour certaines régaliennes, à l'Union européenne et le contournement du référendum de 2005 par l'adoption du traité de Lisbonne **(décision 30)**. Mais il est également dans l'ordre juridique avec le mouvement constant d'élargissement des compétences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel pour juger de la régularité ou de la constitutionnalité des lois, faisant notamment du second un colégislateur de fait supérieur à la représentation élue **(décision 46)**. Enfin, il se multiplie depuis une petite dizaine d'années des lois visant de plus en plus à encadrer certaines libertés fondamentales, à commencer par la liberté d'expression **(décision 47)**.

**8. Une perte de confiance du citoyen dans l'action de l'État** • C'est une évidence en matière de politique migratoire : alors que les sondages montrent à l'envi l'attente forte de la part des Français d'une baisse des flux, la politique mise en place depuis cinquante ans ne cesse de les accroître **(décisions 2, 4, 20, 24 et 31)**. En matière éducative, moins d'un Français sur deux dit encore avoir confiance dans l'Éducation nationale. De fait, ils constatent tous les jours l'effondrement du niveau scolaire de leurs enfants et les ravages de l'égalitarisme et du pédagogisme **(décisions 1, 8, 14, 39 et 50)**. Ajoutons le divorce entre une très large partie des Français et la justice pour ce qui concerne le traitement de la délinquance et la jurisprudence en matière de sécurité , qui remonte à plusieurs décennies **(décisions 9, 19, 34 et 41)**.

**9. Un affaiblissement de la démocratie locale et des institutions** • De l'« Acte I de la décentralisation » avec les lois Defferre **(décision 6)** jusqu'à la suppression de la taxe d'habitation **(décision 45)**, en passant par la limitation du cumul des mandats **(décision 40)** et la funeste Loi NOTRe **(décision 44)**, notre période a vu se déployer en réalité un mouvement de recentralisation rampante au détriment des collectivités territoriales, en particulier des communes qui sont pourtant les derniers espaces de confiance politique dans notre pays. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont par ailleurs renversé l'équilibre de la V$^{e}$ République et puissamment contribué à abîmer la fonction présidentielle **(décision 25)**. La perte de confiance des Français dans nos institutions, tant locales que nationales, constitue la première menace qui pèse sur notre démocratie.

**10. Une lourde responsabilité des dirigeants politiques dans la situation du pays** • Contrairement au discours de certains responsables politiques et de quelques analystes, ce n'est pas la France qui est ingouvernable ni les Français qui, par incompétence ou immobilisme, ont créé les problèmes. Les décisions dommageables sont très largement l'initiative des responsables politiques et non pas des demandes des Français : retraite à 60 ans, 35 heures, suppression de la taxe d'habitation, suppression des peines plancher, non-cumul des mandats, etc. Ces choix ont souvent été le résultat de démarches électoralistes et démagogiques. Au contraire, sur bien des enjeux essentiels, soit les Français n'ont pas été consultés (immigration, justice, sécurité), soit leurs votes ont été contournés. Ainsi, alors que les Français s'étaient massivement mobilisés et passionnés lors du référendum sur le traité de Maastricht (1992), la faible majorité pour le « oui » (51 %) aurait dû inciter nos dirigeants à plus de prudence dans l'application du contenu. On pense également à la manière dont l'adoption de traité de Lisbonne a effacé le résultat du référendum de 2005. Finalement, cette espèce de *deal* pervers entre des propositions démagogiques d'une part et une sorte d'expropriation démocratique de l'autre, est à l'origine du sentiment de défiance à l'endroit des responsables politique. Ce qui n'était pas le cas au début de notre période.

## Une alerte et un espoir pour l'avenir

**11. La droite ne revient jamais sur les réformes de la gauche et affirme très rarement ses convictions** • C'est d'abord le fameux effet cliquet, celui de décisions sur lesquelles il apparaît impossible de revenir car réputées ressortir à un principe de progrès, mal défini et pourtant incontesté. Les gouvernements de gauche savent mettre en œuvre des réformes structurelles ou idéologiques : ISF, retraite à 60 ans, 35 heures, 80% d'une classe d'âge au baccalauréat **(décision 14)**, AME **(décision 24)**, politique pénale **(décision 19 et 41)**, mariage pour tous **(décision 38)**, etc. Les gouvernements de droite, hors les privatisations qu'ils ont initiées, n'agissent que de façon limitée (retraites), correctrices (35 heures) ou sur des sujets consensuels (quinquennat) mais jamais de façon marquée sur des sujets structurants qu'il s'agisse de l'économie, du social, de la sécurité, de l'immigration ou du sociétal. Cette timidité est une constante de notre période et explique bien des mauvaises décisions sur lesquelles nous ne sommes jamais revenus. Le magistère idéologique et culturel de la gauche l'explique évidemment.

**12. Cette mise à plat des erreurs de ces cinq décennies et de leurs impacts démontre aussi la réalité d'un potentiel de rebond colossal** • L'une des leçons essentielles de l'objectivation de la situation et des causes de l'effondrement français des cinquante dernières années que propose ce rapport est de montrer, point par point mais aussi globalement, l'ampleur du potentiel de rebond. Qu'on pense un instant aux comptes publics, au volume de dépenses non ou mal justifiées et aux gisements d'économies disponibles. Que l'on considère en matière d'éducation l'impact qu'aurait l'évidence d'une redéfinition du rôle de l'enseignement public sur une base et des principes clairs et stables. Que l'on suppose, en termes de sécurité, les effets d'une politique qui donnerait enfin la priorité à la vie paisible des citoyens. Qu'on imagine, en matière de comptes sociaux, le potentiel d'une remise en ordre respectueuse des droits du cotisant. Qu'on entreprenne enfin, domaine par domaine, le tri indispensable dans la multiplication des instances, des organismes, des agences dont la juxtaposition aboutit à la fois à une inefficacité majuscule et à une irresponsabilité insupportable. Il apparaît que, partout ou presque, le potentiel de redressement est à la mesure des erreurs commises dans les décennies passées. Immense. A ce constat, il faut ajouter trois éléments très concrets et qui peuvent rendre optimistes. Il y a, tout d'abord, dans les dépenses publiques matière à des économies très conséquentes sans remise en cause des grands équilibres sociaux. Les révolutions technologiques à l'œuvre doivent ensuite permettre à la fois un rebond industriel important et de gérer les plus graves des handicaps structurels de notre État. On observe enfin dans un nombre croissant de pays européens la montée d'une volonté de modifier l'orientation des politiques européennes, voire de reformer le fonctionnement des institutions communautaires.

Dresser les axes et les mesures-clé du redressement de la France sera l'objet de notre second rapport, qui sera publié à l'automne. Mais un tel travail ne pouvait s'imaginer, ni se construire de façon crédible sans examiner préalablement les causes de la situation. C'est ce à quoi ce premier rapport a voulu contribuer.

1975-2025

# Les 50 décisions qui ont coulé la France

**Décision 1** 11 juillet 1975



École, culture
et transmission

## Collège unique : premier acte du nivellement vers le bas

Loi n°75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation > disponible ici

**• En instaurant le collège unique, la loi Haby favorise l'égalitarisme, engage la baisse du niveau scolaire et aggrave les inégalités réelles.**

Si la loi Haby contient de nombreuses mesures (prolongation et organisation de la scolarité obligatoire, définition d'un service public national d'éducation, réorganisation pédagogique, langues et options, statut des établissements), c'est l'instauration du collège unique pour tous les élèves sortant de l'école primaire qui constitue sa disposition la plus importante. En supprimant les filières précoces au collège (CES, CEG, etc.), en mettant en place un collège commun pour tous les élèves après l'école primaire, en imposant un enseignement identique de la 6e à la 3e et en retardant l'orientation, le texte fixe pour la fois dans la loi l'objectif explicite de garantie de l'« égalité des chances » entre tous les élèves. s'il constitue, davantage qu'une rupture, un prolongement de visions éducatives unitaires et égalitaires qui lui préexistaient au moins depuis la Libération **(1)**, il n'en reste pas moins un point de bascule dans l'histoire du système éducatif français.

### Cinquante ans de critiques restées lettres mortes

Dès son adoption, la loi Haby fait l'objet de nombreuses critiques. En 1980, l'enseignant Jean-Marie Benoist, qui fait partie des « nouveaux philosophes », appartient à la gauche antitotalitaire et qui se porte candidat aux élections législatives contre Georges Marchais en 1978, porte la charge contre la vision égalitariste du collège unique dans son livre *La génération sacrifiée*. Benoist y dénonce un « égalitarisme absurde, forcené, uniformisateur et lacunaire » qui se substitue en réalité à l'« égalité des chances ». Il voit dans le collège unique une réduction des savoirs et une politique qui nivelle par le bas plutôt qu'elle n'élève les performances scolaires **(2)**.

Dans les décennies qui suivent, les critiques réapparaissent régulièrement contre le collège unique, qui est devenu l'un des totems de la gauche éducative. En 1993, Philippe Nemo décrit le « chaos pédagogique » qu'est devenu l'école **(3)**. En 2005, Natacha Polony critique vertement le collège unique et appelle à l'instauration de mesures comme un examen d'entrée en sixième, un renforcement du niveau ou des voies plus structurées dans l'enseignement secondaire **(4)**. En 2015, alors que Najat Vallaud-Belkacem propose une réforme qui n'est qu'un nouvel avatar de l'idéologie du collège unique, le professeur agrégé d'économie Patrick Aulnas parle du « naufrage du collège unique » qu'il attribue à des raisons idéologiques **(5)**. En 2020, l'ancien enseignant et essayiste Jean-Paul Brighelli attribue à la réforme voulue par Valéry Giscard d'Estaing et René Haby l'origine de « l'apocalypse scolaire » qu'il dénonce depuis des années **(6)**.

### Égalitarisme et baisse du niveau

Ces critiques étaient pourtant justes. Car le collège unique, par son uniformité et sa rigidité, constitue l'exemple archétypique de la réforme aveuglément égalitariste. Il est le reflet des idées dominantes des années 1960 et 1970. *Les Héritiers* (1964) et *La Reproduction* (1970) de Jean-Claude Passeron et Pierre Bourdieu expliquaient qu'il fallait « non pas aider les humbles à s'élever mais défavoriser les favorisés et liquider le "capital culturel" » **(7)**.

---

**(1)** Voir Philippe Nemo, « Une trop longue erreur », *Le Figaro*, 16 septembre 2003, disponible ici.
**(2)** Jean-Marie Benoist, *La Génération sacrifiée : les dégâts de la réforme de l'enseignement*, Denoël, 1980.
**(3)** Philippe Nemo, *Le Chaos pédagogique*, Albin Michel, 1993.
**(4)** Natacha Polony, *Nos enfants gâchés. Petit traité sur la fracture générationnelle*, Jean-Claude Lattès, 2005.
**(5)** Patrick Aulnas, « Réforme du collège : rompre avec la marche à l'abîme », Contrepoints, 21 mai 2015, disponible ici.
**(6)** Jean-Paul Brighelli, « Giscard, l'an 01 de l'apocalypse scolaire », *Marianne*, 3 décembre 2020, disponible ici.
**(7)** Joachim Le Floch-Imad, *Main basse sur l'Éducation nationale*, Le Cerf, 2025.

Le résultat fut presque mécanique : le mélange des élèves les plus à l'aise et des élèves les plus faibles obligea l'école à réviser ses exigences à la baisse pour s'adapter à la réalité des capacités de ces derniers. Si d'autres facteurs ont naturellement joué leur rôle, notamment l'immigration massive **(1)**, la création du collège unique et sa logique égalitaire qui s'est prolongée jusqu'à nous explique l'effondrement du niveau scolaire dans son ensemble.

Car, malgré cinquante ans de dénégation – culminant dans le célèbre livre *Le Niveau monte* de Christian Baudelot et Roger Establet (1989) –, le niveau scolaire s'est évidemment effondré. On ne rappellera ici que quelques chiffres. Dans l'édition 2024 du classement PISA, la France se situe globalement dans la moyenne des pays participants (85 pays) mais en retrait par rapport aux premiers : 23e en mathématiques, 28e en compréhension de l'écrit, 26e en sciences. En mathématiques, la part d'élèves de niveau élevé (« PISA niveau 5+ ») a diminué plus rapidement que dans la moyenne des pays de l'OCDE – ce qui signifie que moins d'élèves atteignent les niveaux les plus avancés. L'étude TIMSS 2023 place la France, quant à elle, au bas de l'échelle parmi les pays de l'Union européenne : en mathématiques, les performances des élèves de CM1 et de 4e sont parmi les plus basses des pays évalués. Du côté de l'orthographe et de la compréhension écrite, des évaluations conduites par le ministère de l'Éducation nationale en 2024-2025 indiquent que seuls 45,7 % des élèves de primaire (CP, CE1, CM2) ont une maîtrise satisfaisante en orthographe et 41,4 % en compréhension de l'écrit.

### Égalitarisme et inégalités sociales

Mais ce n'est pas tout : l'égalitarisme à tout crin qu'incarne le collège unique a joué depuis cinquante ans contre l'égalité réelle – sacrifiant au passage l'« égalité des chances ». La massification ratée et la baisse du niveau d'exigence ont contribué à creuser les inégalités plutôt qu'à les réduire **(2)**. L'étude PISA 2024 classe ainsi la France parmi les pays les moins bon en ce qui concerne la différence réelle de niveau entre « élèves riches » et « élèves pauvres », ces derniers ayant dix fois plus de chances d'être considérés « en difficulté ».

Mais ce n'est pas tout. En plus de dégrader les performances de l'école (et de l'université), ce cocktail toxique impacte « une économie française qui pâtit d'une surproduction de diplômés formés à des emplois qui n'existent pas. Selon l'INSEE, 60 % d'une génération a au moins un niveau bac+2 alors que 55 % des emplois sont configurés pour des profils ayant le bac ou un diplôme inférieur » **(3)**. C'est ainsi qu'on alimente la machine de la frustration sociale.

En instituant le collège unique, la loi Haby a consacré la lutte contre les inégalités comme le but ultime de la politique éducative française tout en inaugurant une vision et des pratiques qui n'ont fait que les aggraver : baisse des exigences, allègement continu des contenus des enseignements, abandon progressif des pratiques pédagogiques au service de la transmission.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Éducation | **Décision 8**. Décret Lang : quand l'État dissout la culture dans le « tout culturel » |
| #Culture | **Décision 14**. Loi Jospin : l'élève devient roi du système éducatif |
| #Enfants | **Décision 39**. Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école |
| #Égalitarisme | **Décision 50**. Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant |

**(1)** Joachim Le Floch-Imad, « L'impact de l'immigration sur le système éducatif français », Observatoire de l'Immigration et de la Démographie, 27 novembre 2025, disponible ici.
**(2)** Marie Cognet, *Transmission des savoirs et culture partagée : pour une refonte des programmes de l'école primaire*, Institut Thomas More, rapport, mars 2022, disponible ici.
**(3)** Joachim Le Floch-Imad, *Main basse sur l'Education nationale*, *op. cit.*

**Décision 2** 29 avril 1976



Immigration et intégration

## Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour

Décret n°76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France > disponible ici

**• En ouvrant aux travailleurs étrangers le droit de faire venir leur famille en France, le décret du 29 avril 1976 ouvre la voie à une immigration familiale permanente.**

Signé par le Premier ministre Jacques Chirac, le décret intervient deux ans après la suspension de l'immigration de travail (juillet 1974). Il s'agit de permettre aux centaines de milliers de travailleurs immigrés régulièrement installés de mener une vie familiale normale. Le texte fixe des conditions d'accès en apparence rigoureuses : un an de résidence régulière, des ressources stables, un logement adapté et un contrôle médical. Les bénéficiaires sont le conjoint et les enfants mineurs du titulaire d'un titre de séjour **(1)**. Sur le papier, le dispositif semble maîtrisé. Dans les faits, il constitue le point de bascule de la politique migratoire française.

### L'arrêt GISTI de 1978 : le verrou définitif

Dès 1977, le gouvernement Barre prend la mesure du phénomène et tente de suspendre le décret pour trois ans par le décret du 10 novembre 1977 **(2)**. Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), appuyé par la CFDT et la CGT, attaque aussitôt le décret devant le Conseil d'État. Par son arrêt du 8 décembre 1978, celui-ci annule la suspension et consacre le « droit de mener une vie familiale normale » comme principe général du droit, fondé sur le préambule de la Constitution de 1946. Les étrangers régulièrement résidents ont désormais, comme les nationaux, la faculté constitutionnelle de faire venir conjoint et enfants mineurs **(3)**. Cet arrêt peut être vu comme l'acte fondateur de la mise sous tutelle juridique de la politique migratoire française. En élevant le regroupement familial au rang de droit fondamental quasi-constitutionnel, le Conseil d'État interdit tout retour en arrière par voie réglementaire. La décision politique de 1976 devient, deux ans après, juridiquement irréversible. Valéry Giscard d'Estaing confiera qu'il s'agissait de l'un de ses plus grands regrets.

### Cinquante ans de flux : les chiffres d'une transformation démographique

En 1975, la France comptait 3,9 millions d'immigrés (7,4 % de la population). En 2024, selon l'INSEE, ce chiffre atteint 7,6 millions (11,2 %), soit un quasi-doublement en cinquante ans dans un pays qui avait officiellement fermé l'immigration de travail en 1974 **(4)**. Du côté des flux, l'INED recense 20 000 à 32 000 premiers titres de séjour au titre du regroupement familial *stricto sensu* entre 1987 et 1992, pour une moyenne de 11 000 par an entre 2000 et 2023. En 2024, en y ajoutant l'ensemble de l'immigration pour motif familial (conjoints de Français, membres de famille de réfugiés, régularisations pour liens familiaux), ce sont 90 600 premiers titres sur 343 024 qui relèvent de ce motif, soit 26,9 % du total – le deuxième motif d'admission. Les titres familiaux représentent par ailleurs le premier motif de renouvellement, avec près de deux titres sur cinq **(5)**.

**(1)** La circulaire d'application du 9 juillet 1976 étend même le bénéfice potentiel aux ascendants, collatéraux et concubins.
**(2)** Décret n°77-1239 du 10 novembre 1977 suspendant provisoirement l'application des dispositions du N°76-383 DU 29 AVRIL 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France, disponible ici.
**(3)** Conseil d'État, 8 décembre 1978, GISTI, CFDT et CGT, décision n°10097, disponible ici.
**(4)** INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés », Insee Références, 19 novembre 2025, disponible ici.
**(5)** Julia Descamps, « Cinquante ans de regroupement familial : une voie d'entrée sur le territoire désormais plus rare », *Population & Sociétés*, 2026, 643(4), disponible ici, Ministère de l'Intérieur, « Les titres de séjour en 2024 », Direction générale des étrangers en France, 26 juin 2025, disponible ici et Ministère de l'Intérieur, « Les chiffres provisoires de l'immigration en France pour l'année 2025 », Direction générale des étrangers en France, 27 janvier 2026, disponible ici. En 2025, le motif familial représente le premier motif de renouvellement avec près de deux titres renouvelés sur cinq (+12 % sur un an).

### La création d'un mécanisme auto-entretenu

Le décret de 1976 n'est pas seulement la cause directe de ces flux. Il est le pivot d'un mécanisme auto-entretenu. Chaque vague de regroupement familial crée, à terme, de nouvelles demandes : les enfants venus mineurs, une fois adultes, font venir à leur tour un conjoint depuis le pays d'origine. La féminisation des flux migratoires en est la conséquence directe : la part des femmes parmi les immigrés est passée de 44 % en 1975 à 52 % en 2024, s'accompagnant d'un taux de natalité durablement supérieur à celui de la population non immigrée **(1)**. Au surplus, le décret a fourni la matrice juridique à partir de laquelle ont proliféré tous les droits dérivés : droit au séjour pour vie privée et familiale, régularisation de parents d'enfants scolarisés, admission des conjoints de Français. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme a pris le relais de l'arrêt GISTI pour rendre les éloignements extrêmement difficiles. Entre 2014 et 2024, le nombre d'immigrés en France a augmenté de 2,5 % par an contre 0,3 % pour l'ensemble de la population : ce différentiel est le produit direct, pour l'essentiel, de la permanence des flux familiaux.

### Une décision prise sans mandat démocratique

Le décret de 1976 n'a jamais été soumis au vote du Parlement, ni à l'approbation des Français. Aucun débat public n'en a précédé l'adoption. Ses effets démographiques de long terme n'ont manifestement pas été mesurés. Les gouvernements successifs ont tenté de corriger le tir à la marge (notamment les lois n°93-1027 du 24 août 1993 et n°2006-911 du 24 juillet 2006), sans jamais oser remettre en cause le principe même du droit au regroupement. C'est là sa faute la plus grave : avoir, sans mandat démocratique, verrouillé pour des décennies la capacité de la France à maîtriser sa politique migratoire.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Immigration | **Décision 4**. Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée |
| #Intégration | **Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés |
| #Démographie | **Décision 24**. AME : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas |
| #Dépossession | **Décision 31**. Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester |

**Décision 3** 2 janvier 1979



Santé

## Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous

Loi n°79-4 du 2 janvier 1979 portant réforme de la loi n°68-973 du 12 novembre 1968 > disponible ici

**• Créé en 1971, le *numerus clausus* a vite fait la démonstration de ses limites. La loi de 1979 constitue une occasion manquée qui a eu de graves conséquences sur la démographie médicale.**

La loi du 2 janvier 1979 réformant les études médicales constitue un moment souvent sous-estimé de l'histoire du système de santé français. Elle intervient moins de dix ans après l'instauration du *numerus clausus* médical par la loi du 12 juillet 1971 **(2)**, dans un contexte où les pouvoirs publics commencent déjà à percevoir les limites d'une régulation exclusivement fondée sur la maîtrise quantitative de l'offre médicale. La réforme est importante car elle marque la première reconnaissance explicite du fait que la démographie médicale ne peut être pilotée uniquement par des considérations

**(1)** INSEE, « L'essentiel sur les immigrés et les étrangers », Chiffres-Clés, 24 avril 2026, disponible ici.
**(2)** Loi n°71-557 du 12 juillet 1971, disponible ici.

budgétaires. Le texte prévoit en effet que le nombre d'étudiants admis en médecine doit désormais tenir compte « des besoins de la population ». Cette formulation constitue une inflexion significative : elle introduit, au moins théoriquement, une logique sanitaire et démographique dans un mécanisme conçu initialement comme un outil de régulation économique. Avec le recul, cette loi apparaît cependant comme une occasion manquée majeure. Alors que c'est elle et ses décrets d'application qui formalisent réellement le *numerus clausus*, elle identifie le problème sans modifier les mécanismes qui structurent la politique démographique médicale française.

### Une tentative de correction du *numerus clausus*

L'instauration du *numerus clausus* en 1971 répond à une logique simple : limiter le nombre de médecins afin de contenir indirectement les dépenses de santé. Dans le contexte des années 1970, marqué par une forte croissance des coûts médicaux et une expansion rapide du nombre de praticiens, cette stratégie apparaît rationnelle à court terme. Le dispositif repose sur l'idée que l'offre médicale influence directement le volume de soins produits et donc la dépense globale. Le nombre d'étudiants admis en deuxième année devient ainsi un instrument central de pilotage du système de santé. Cependant, dès la fin des années 1970, les limites de cette approche commencent à émerger. Les débats autour de la loi de 1979 traduisent une prise de conscience progressive : la démographie médicale produit des effets sur des horizons beaucoup plus longs que les cycles budgétaires classiques. Former un médecin nécessite plus de dix ans, et une erreur d'anticipation peut affecter durablement la capacité du système de soins. La loi du 2 janvier 1979 constitue ainsi la première tentative d'introduire une approche plus globale de la planification médicale. En intégrant la notion de « besoins de la population », le législateur reconnaît implicitement que la régulation démographique doit prendre en compte l'évolution de la population, les transformations épidémiologiques, les besoins territoriaux et les évolutions futures du système de soins.

### Des projections démographiques et sanitaires secondaires dans la définition de la politique de santé

Malgré cette évolution conceptuelle, la logique fondamentale du *numerus clausus* demeure inchangée. Dans les faits, les années 1980 et 1990 sont marquées par une réduction continue du nombre d'étudiants admis en médecine. Le *numerus clausus* atteint même un point historiquement bas à la fin des années 1990, autour de 3 500 admissions annuelles **(1)**.

Cette trajectoire montre que les arbitrages restent principalement guidés par des considérations de maîtrise de la dépense et de régulation de l'offre de soins. Les projections démographiques et sanitaires demeurent secondaires dans la construction des politiques publiques. Cette contradiction s'explique en partie par la temporalité particulière de la démographie médicale. Les conséquences d'une baisse du *numerus clausus* sont invisibles pendant de nombreuses années, grâce au stock de médecins déjà formés et à l'inertie du système. Cette absence d'effet immédiat réduit fortement l'incitation politique à corriger rapidement la trajectoire.

### Une occasion manquée devenue un intense problème de santé publique

Avec le recul, la loi du 2 janvier 1979 apparaît comme l'un des premiers moments où une correction structurelle aurait été possible. Le système identifie déjà la nécessité de penser la démographie médicale à long terme, mais il ne modifie pas les outils ni les arbitrages fondamentaux. Les conséquences deviennent progressivement visibles à partir des années 2000 : départs massifs à la retraite, vieillissement de la population, augmentation des maladies chroniques, tensions d'accès aux soins, déséquilibres territoriaux durables. Le nombre de médecins généralistes en activité passe ainsi de 91 524 en 2012 à 81 870 en 2025, soit -10,55 % en treize ans **(2)**. Le *numerus clausus* agit ainsi comme un véritable goulot d'étranglement démographique, limitant la capacité du système à absorber l'augmentation des besoins de santé.

La loi de 1979, lucide dans son diagnostic, a été insuffisante dans sa portée opérationnelle et a contribué fortement à la création d'un intense problème de santé publique devenu visible plusieurs décennies plus tard. Elle illustre une faute récurrente des politiques publiques françaises : identifier les problèmes structurels sans modifier les mécanismes qui les produisent. Elle démontre aussi que les politiques de santé ne peuvent être construites uniquement sur des horizons budgétaires de court terme, mais nécessitent une capacité d'anticipation sur plusieurs décennies.

---

**(1)** Direction générale de l'offre de soins, *Rapport d'activité 2010*, disponible ici.
**(2)** « Nombre de médecins généralistes en activité en France en 2025 », RecoMédicales, 20 juin 2025, disponible ici.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Santé | **Décision 21**. Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé |
| #DépensesPubliques | **Décision 28**. Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide |
| #Démographie | **Décision 32**. Création des ARS : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante |

**Décision 4** 11 août 1981



Immigration et intégration

## Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée

Circulaire du 11 août 1981 relative à la régularisation de la situation de certains étrangers (immigrés dits « sans-papiers ») > disponible ici

**• En décidant de régulariser 131 000 étrangers en situation irrégulière, les socialistes institutionnalisent une politique de régularisation massive qui n'a jamais cessé.**

Le 23 juillet 1981, moins de trois mois après l'élection de François Mitterrand, le Conseil des ministres arrête le principe d'une régularisation à grande échelle. La circulaire du 11 août en fixe les conditions : être arrivé en France avant le 1er janvier 1981 et occuper un emploi stable, assorti ou non d'un contrat de travail. Les poursuites contre les employeurs de sans-papiers sont suspendues, et ceux qui régularisent leurs salariés sont dispensés des arriérés de cotisations sociales **(1)**. Dès l'automne, deux circulaires complémentaires (22 octobre et 30 novembre 1981) étendent les critères pour absorber la diversité des demandes : salariés à employeurs multiples, intérimaires, apprentis, saisonniers, déboutés du droit d'asile, femmes enceintes, étrangers licenciés après dépôt de leur demande. Ce glissement progressif est révélateur : l'opération n'est plus une mesure ciblée mais devient une amnistie migratoire. Au 30 juin 1983, 131 360 titres de séjour ont été délivrés sur 149 226 demandes, soit un taux d'acceptation de 90 %. Le profil des régularisés est instructif : 83 % d'hommes, plutôt jeunes (80 % ont moins de 32 ans) et qui travaillent (95 %) **(2)**. Mais le chiffre le plus intéressant est le suivant : 70 % d'entre eux étaient en situation irrégulière non pas parce qu'ils étaient entrés clandestinement (ce cas ne représentait que 5 % du total) mais parce qu'ils s'étaient maintenus sur le territoire après expiration d'un visa touristique **(3)**. La circulaire de 1981 valide donc cette stratégie d'*« overstay »*, appelée à connaître un grand essor dans les décennies suivantes **(4)**. Elle montre aussi que le contrôle des frontières et la maîtrise des flux étaient déjà défaillants.

### Un modèle appelé à se répéter et à s'institutionnaliser dans les décennies suivantes

La circulaire de 1981 n'est pas la première opération de régularisation de travailleurs clandestins dans notre pays. La première régularisation massive et délibérée date de juillet 1973 et avait bénéficié à près de 40 000 personnes. Une seconde, en 1979, avait concerné 3 000 personnes. Mais elle est inédite par son ampleur et contribue à normaliser une pratique appelée à se multiplier et à se structurer à partir de la décennie suivante :

- circulaire du 23 juillet 1991 : 49 123 demandes, 14 749 régularisations ;
- « circulaire Chevènement » du 24 juin 1997 : ≈ 140 000 demandes, ≈ 80 000 régularisations ;
- « circulaire Sarkozy » du 13 juin 2006 de régularisation de parents d'enfants scolarisés : 33 538 demandes, 6 924 régularisations ;

**(1)** Anthony Edo, « Régularisation exceptionnelle de 1981 : des retombées positives pour l'économie », *La Lettre du CEPII*, n°446, mai 2024, disponible ici.
**(2)** *Ibid.*
**(3)** R. Cealis, X. Delalande, X. Jansolin, C.-V. Marie et A. Lebon, « Immigration clandestine : la régularisation des travailleurs "sans-papiers" (1981-1982) », Bulletin mensuel des Statistiques du Travail, n°106, 1983.
**(4)** Le terme *« overstay »* désigne la situation d'une personne qui est entrée légalement sur le territoire d'un pays (avec un visa valide, de tourisme ou étudiant par exemple), mais qui y est restée au-delà de la date d'expiration autorisée de son séjour.

- circulaire du 7 janvier 2008 et arrêté du 18 janvier 2008 pour les « métiers en tension » **(1)** : ≈ 2 800 régularisations ;
- « circulaire Valls » du 28 novembre 2012 réformant l'admission exceptionnelle au séjour (AES) et créant un flux continu d'environ 30 000 régularisations annuelles **(2)** ;
- loi n°2024-42 du 26 janvier 2024, qui crée un titre « métiers en tension » pour les travailleurs sans-papiers.

### La prime à l'irrégularité et ses effets d'appel d'air

L'un des arguments avancés en 1981 était que la régularisation permettrait de « vider » le stock des travailleurs sans-papiers pour repartir d'une base saine. La démonstration est faite de l'exact inverse. En 2021, le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin estimait en effet entre 600 000 à 900 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière. En octobre 2025, son successeur Laurent Nuñez retenait la même fourchette et parlait de 700 000 personnes **(3)**. Les bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), indicateur le plus robuste, atteignaient 465 744 à la fin 2024 **(4)**. En 2022, les autorités publiques ont clairement reconnu l'effet d'appel créé par ces régularisations à répétition, répondant à une question écrite de l'Assemblée nationale que « les opérations de 1981 et 1997 ont plutôt eu tendance à entretenir l'espoir d'une régularisation pour ceux qui entrent irrégulièrement sur le territoire, plutôt que de réduire le nombre d'étrangers en situation irrégulière en France » **(5)**. Ces opérations ont donc consisté, à chaque fois et selon des modalités variables, à absorber un stock pour en générer un nouveau, alimenté par les signaux envoyés aux pays d'origine.

Notons que la seule tentative sérieuse de rompre avec cette logique est venue de la circulaire Retailleau du 24 janvier 2025, qui a durci les critères et provoqué une chute de 42 % des AES sur les neuf premiers mois de l'année : preuve que la pratique inaugurée en 1981 n'était pas une fatalité, mais un choix politique réversible **(6)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Immigration<br>#Intégration | **Décision 2**. Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour<br>**Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés<br>**Décision 24**. AME : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas<br>**Décision 31**. Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester |

**(1)** Contrairement aux régularisations de 1981, 1997 ou 2006, il ne s'agit pas d'une opération groupée avec dépôt de dossiers dans un délai fixé. C'est un mécanisme d'admission exceptionnelle au séjour permanent et individuel, à l'initiative de l'employeur, pour des travailleurs exerçant un métier figurant sur la liste. La circulaire précise d'emblée qu'elle « couvre par définition un nombre très limité de bénéficiaires, la finalité n'étant pas d'engager une opération générale de régularisation ». Annulée par le Conseil d'État le 23 octobre 2009, une nouvelle circulaire, datée du 24 novembre 2009, avait été rédigée.
**(2)** L'admission exceptionnelle au séjour (AES) est un mécanisme juridique dérogatoire au droit commun par lequel un étranger en situation irrégulière peut obtenir un titre de séjour en dehors des voies ordinaires, sur la base d'une appréciation discrétionnaire du préfet.
**(3)** « Laurent Nuñez, ministre de l'Intérieur : "L'estimation d'étrangers en situation irrégulière dans notre pays est de 700 000" », Europe 1/CNews, 22 octobre 2025, disponible ici.
**(4)** Ministère de l'Intérieur, réponse à la question sénatoriale n°6460, *Journal Officiel* du 30 octobre 2025.
**(5)** Éric Coquerel, Question écrite n°29155, Assemblée nationale, 15e législature, publication de la question au *Journal Officiel* du 5 mai 2020 (p. 3 203) et de la réponse au *Journal Officiel* du 19 avril 2022 (p. 2 534), disponible ici.
**(6)** Julia Pascual, « Immigration : un an après la circulaire Retailleau, les régularisations en chute libre », *Le Monde*, 22 décembre 2025, disponible ici.

**Décision 5** 30 décembre 1981



État, fiscalité
et finances publiques

# Impôt sur la fortune : taxer la réussite et faire fuir l'investissement

Loi n°81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982 > disponible ici

**• L'impôt sur la fortune marque le moment où la culture du prélèvement l'emporte sur celle de la création de richesses.**

Le 1er janvier 1982, le deuxième gouvernement Mauroy introduit un nouvel impôt : l'impôt sur les grandes fortunes (IGF), ancêtre de l'ISF. Pour la première fois, la France instaure une taxation annuelle du stock de patrimoine et non plus seulement des revenus. Le principe est simple : plus un individu possède de capital, plus il doit contribuer au financement de l'État. Sur le plan politique, la mesure incarne une promesse de justice sociale. Sur le plan économique, elle constitue un tournant majeur. Car elle modifie profondément le signal envoyé à ceux qui investissent, créent des entreprises ou détiennent du capital en France. Ce moment marque le début d'une phase où la fiscalité française devient de plus en plus conflictuelle contre le capital productif.

## Un impôt structurellement problématique

La difficulté fondamentale de l'impôt sur la fortune tient à sa nature. Contrairement à l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices, il s'applique même lorsque le capital ne produit aucun revenu. Un entrepreneur peut ainsi devoir payer l'impôt sur la valeur de son entreprise alors même que celle-ci n'a pas encore généré de profits. Ce mécanisme crée une pression particulière sur l'investissement. L'OCDE souligne que les impôts sur la fortune sont parmi les plus distorsifs car ils taxent les actifs indépendamment de leur rendement réel **(1)**. Ils peuvent obliger les contribuables à vendre des actifs ou à s'endetter simplement pour payer l'impôt. Dès 1983, dans son étude économique consacrée à la France, l'OCDE note que l'instauration de l'impôt sur la fortune a certainement pesé sur l'investissement privé, dans un contexte déjà marqué par des taux d'intérêt élevés et une forte incertitude économique **(2)**. Autrement dit, la création de l'impôt ne se contente pas de redistribuer la richesse : elle modifie les décisions d'investissement.

## L'exil fiscal : une conséquence durable

Le deuxième effet est plus visible : l'exil fiscal. Lorsque la détention de capital devient fortement taxée, les contribuables les plus mobiles – entrepreneurs, investisseurs internationaux ou détenteurs de patrimoines financiers – disposent d'une solution simple : déplacer leur résidence. Selon une étude de Rexecode, environ 19 000 contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune ont quitté la France entre l'instauration de l'IGF en 1982 et la transformation de l'ISF en IFI en 2018. Le cumul des patrimoines imposables ainsi expatriés est estimé à environ 72 milliards d'euros courants, soit près de 100 milliards d'euros en valeur actualisée **(3)**. Ce phénomène reste minoritaire en proportion, mais il touche précisément les acteurs les plus mobiles du système économique. Ce sont souvent des entrepreneurs, des investisseurs ou des dirigeants d'entreprise, autrement dit ceux qui financent l'innovation et la croissance. Le problème est donc moins quantitatif que qualitatif : lorsque ces profils quittent un pays, ils emportent avec eux leurs investissements, leurs réseaux et souvent leurs entreprises.

## Un impôt très peu rentable

Le paradoxe de l'ISF est qu'il rapporte relativement peu au regard des effets économiques qu'il provoque. À la veille de sa transformation en impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2018, l'impôt de solidarité sur la fortune rapportait un peu plus de cinq milliards d'euros par an et concernait environ 350 000 contribuables. Pour un total de recettes fiscales de l'État

**(1)** OCDE, *Taxation of wealth*, disponible ici.
**(2)** OCDE, *Economic survey France 1983,* disponible ici.
**(3)** Rexecode, *Bilan de 40 ans d'impôt sur la fortune en France*, 23 janvier 2026, disponible ici.

d'environ 319 milliards d'euros en 2017, son poids budgétaire restait donc relativement limité. Ce rendement modeste doit être comparé au coût potentiel des départs fiscaux et des investissements non réalisés. Rexecode considère que les pertes économiques associées à ces expatriations pourraient atteindre plusieurs dizaines de milliards d'euros sur longue période. Autrement dit, l'impôt rapporte peu mais peut coûter beaucoup. Rappelons également que la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2018 n'a pas corrigé le problème. Certes, la réforme a exclu les actifs financiers de l'assiette, mais elle a maintenu le principe d'une taxation annuelle du patrimoine. En 2024, l'IFI concernait encore près de 186 000 foyers et rapportait environ 2,2 milliards d'euros par an, soit un rendement budgétaire limité pour un impôt qui continue de taxer le capital indépendamment de son rendement **(1)**.

### Un symbole de la stratégie fiscale française

La création de l'impôt sur la fortune ne peut évidemment pas expliquer à elle seule les difficultés économiques françaises. Mais elle constitue un moment clé d'un choix politique plus large : celui de faire reposer une part croissante de la fiscalité sur le capital. Entre 1980 et le milieu des années 2010, la France devient progressivement l'un des pays développés où la taxation du patrimoine et du capital est la plus élevée, alors que la fiscalité de l'activité est elle aussi particulièrement élevée. Dans un monde où les capitaux circulent librement, ce choix entraîne mécaniquement des conséquences. C'est pour cette raison que 1982 reste un point de passage important dans l'histoire économique récente de la France. Ce n'est pas simplement la création d'un impôt supplémentaire. C'est le moment où la France décide de taxer directement le capital lui-même, et sort donc du pragmatisme fiscal **(2)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Fiscalité<br>#Compétitivité<br>#Investissements<br>#Retraites<br>#DépensesPubliques | **Décision 11**. Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension<br>**Décision 18**. Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté<br>**Décision 36**. Règle d'or budgétaire : un rendez-vous manqué à cause de la gauche |

**Décision 6** 2 mars 1982



Démocratie, institutions et décentralisation

## Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable

Première loi Defferre : loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions > disponible ici

### • Les lois Defferre sont la matrice de cinquante années d'échec de la décentralisation.

Les débats sur la centralisation française sont anciens. « La France est un pays conquis par son administration », disait déjà Victor de Broglie en 1861. Au mitan du vingtième siècle, l'ouvrage *Paris et le désert français* **(3)** du géographe Jean-François Gravier dépeignait les déséquilibres d'un État trop centralisé et alimenta les réflexions sur une nécessaire décentralisation des pouvoirs. La première tentative, c'est le général de Gaulle lui-même qui la porta mais son projet de réforme des régions et du Sénat fut rejeté par les Français lors du référendum du 27 avril 1969. Les débats se poursuivirent sous Giscard, notamment avec le rapport Guichard de 1976 qui proposait une part d'autonomie fiscale pour les communes **(4)**.

**(1)** DGFiP Statistiques, *L'impôt sur la fortune immobilière en 2024*, 6 mai 2025, disponible ici.
**(2)** On se souvient évidemment qu'en 1996, alors Premier Ministre, Alain Juppé était même allé jusqu'à déplafonner l'ISF !
**(3)** Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.
**(4)** Olivier Guichard (dir.), *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La Documentation française, 1976.

## Premiers pas d'une décentralisation largement réclamée

Le texte de Gaston Defferre sera le premier texte examiné au parlement après la victoire de Mitterrand en 1981, même si ce dernier se méfiait de cette décentralisation. Craignant que les régions ne prennent trop de pouvoir, il aurait déclaré devant Pierre Mauroy, alors chef du gouvernement : « Vous n'allez pas me ressusciter les comtes de Flandre et les ducs de Normandie ! ». La première loi Defferre (loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) supprime la tutelle des préfets sur les collectivités territoriales. Le contrôle des actes des collectivités se fait désormais *a posteriori*. Elle permet aussi aux régions de devenir des collectivités territoriales à part entière et transfère les fonctions exécutives aux présidents élus des conseils généraux (futurs conseils départementaux) et régionaux. Cette loi est suivie par d'autres qui vont constituer ce qu'on appelle l'« acte I de la décentralisation ». Entre 1982 et 1986, près de vingt lois sont promulguées pour organiser cette décentralisation. Parmi celles-ci, on retrouve entre autres le transfert des compétences de l'État aux collectivités et la création de la fonction publique territoriale. La première élection régionale a lieu en 1986.

## Une organisation complexe et mal définie

Si elle n'est pas le vecteur de complexité, on peut dire que l'attribution de la clause générale de compétence à toutes les collectivités (communes, départements, régions) constitue le péché originel d'une décentralisation mal conçue. Car ce choix a, d'une certaine manière, mis en concurrence les collectivités territoriales d'échelons différents s'appliquant toutes à intervenir dans les mêmes politiques publiques. On se doute que cette multiplication des actions publiques et des administrations a eu un coût substantiel pour les finances publiques. Les dépenses totales des collectivités locales françaises augmentent d'environ 30 % entre 1982 et 1986 **(1)** – même s'il convient de rappeler que ce n'est pas que pour de mauvaises raisons : elles répondent en effet à la croissance démographique et à l'accroissement des besoins sociaux, ainsi qu'aux transferts de compétences de l'État pas toujours accompagnés des moyens correspondants.

Les lois Defferre contribuent aussi à la lente sédimentation des administrations qui n'est rien d'autre que la matrice du fameux « mille-feuille territorial » dont on parle tant aujourd'hui. Les compétences partagées entre collectivités troublent la gouvernance des projets et alimentent la lourdeur administrative. Elles incitent à la création de doublons de fonctionnaires pour réaliser des dossiers de financement croisés. L'augmentation du nombre d'élus locaux attachés aux différentes strates, accrue par la limitation du cumul des mandats en 2014, a enfin pour effet d'intéresser un certain nombre d'élus au maintien et au développement de ces collectivités. De plus, ces élus n'ont pas ou peu de responsabilité fiscale, ce qui n'engage pas leur responsabilité face aux électeurs.

## Une décentralisation inopérante

Les lois Defferre sont ainsi à l'origine d'un système déficient, de plus en plus illisible au fil des ans et qu'on n'a cessé d'alourdir en prétendant le réformer. Elles contiennent en effet les germes de l'instabilité institutionnelle de l'organisation territoriale française. Organisation jamais satisfaisante qui nécessite de perpétuels rectificatifs. Poussées en premier lieu par la réduction continue des dotations de l'État, ces rectifications prendront la forme des lois Raffarin de 2003, NOTRe de 2015 et 3DS de 2022 (en plus de nombreux autres textes mineurs) : soit trois lois en moins de trente ans.

Ces changements restent inefficaces puisqu'aujourd'hui encore les élus locaux demandent un nouvel acte de décentralisation pour simplifier l'action locale devenue un véritable calvaire administratif. C'est cette complexité d'action que David Lisnard, maire de Cannes et président de l'Association des Maires de France, stigmatise comme la « République des Cerfa » **(2)** ! Si l'autorité et la responsabilité publique sont diluées dans un enchevêtrement d'administrations et de comités finalement dépendant de l'État, l'organisation n'a pas valeur de subsidiarité. Selon ce principe, toute décision doit être prise au plus proche possible de l'action car c'est la communauté qui vivra les conséquences de cette décision qui est le plus à même de l'exercer avec le plus de justesse. Ce respect des autonomies locales, défendu en Occident dès *La Politique* d'Aristote, proclame que la personne est responsable de son propre destin et assimile toute dépossession de ces pouvoirs à une forme de tyrannie. Ce principe n'affirme pas que toute décision doit être prise à un échelon local mais que,

**(1)** Monique Vincenau, *Les comptes de la décentralisation*, Insee, Insee Première n°285, novembre 1993.
**(2)** « Décentralisation : David Lisnard, vent debout contre la "République des Cerfas" », *Banque des Territoires*, 7 juin 2023.

si une décision n'est pas prise directement ou indirectement par ceux qui ont la capacité de la prendre, c'est que l'on prend une décision à la place de quelqu'un ou d'une communauté. Il apparaît clairement que les limites et les vices des lois Defferre expliquent, pour partie au moins, l'échec de la décentralisation française que quarante années de réformes n'ont toujours pas corrigé.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie<br>#Décentralisation<br>#Institutions<br>#DépensesPubliques<br>#Technocratie | **Décision 40**. Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens<br>**Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie<br>**Décision 45**. Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables |

**Décision 7** 26 mars 1982



Modèle social et famille

## Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social

Ordonnance n°82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles > disponible ici

### • Cinquante ans de non-réforme des retraites ont creusé un déficit structurel massif, socialement et financièrement insoutenable pour la France.

Promesse centrale de la campagne de François Mitterrand en 1981, l'ordonnance du gouvernement Mauroy abaissant l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 60 ans, avec 37,5 annuités de cotisation à compter du 1er avril 1983, constitue l'une des erreurs matricielles des cinquante dernières années. Au moment même où la décision est prise, les données démographiques et économiques sont pourtant déjà établies : vieillissement accéléré de la population et montée durable du chômage à la suite des deux chocs pétroliers **(1)**. Les projections financières du système par répartition sont alors clairement dégradées. La réforme de 1982 constitue une rupture structurelle profonde. Elle entraîne à la fois une augmentation brutale du nombre de bénéficiaires et un allongement de cinq années de la durée moyenne de versement des pensions. Les effets sont immédiats et durables.

#### Un déséquilibre structurel des comptes sociaux

Dès 1983, les dépenses de la branche vieillesse augmentent fortement, comme l'attestent les séries longues de la DREES. Entre 1982 et 2025, elles passent de 7 % à près de 15 % du PIB (chiffres officiels non retraités des subventions d'équilibre). Leur part dans l'ensemble des prestations sociales progresse d'environ 33 % à plus de 45 % en 2025 **(2)**. La décision dépasse le seul système de retraite. Elle déstabilise l'équilibre financier global de la Sécurité sociale – assurance maladie et politique familiale incluses – et fragilise le pacte social pour plusieurs générations. Pour financer la priorité accordée à la vieillesse, un pilotage restrictif des branches maladie et famille se met en place dès les années 1980 : transferts et compensations intra-branches, fiscalisation croissante (CSG, impôts affectés), réduction des prestations, pertes de pouvoir d'achat (rôle accru des complémentaires, pilotage par enveloppe, franchises, tickets modérateurs, conditionnalité accrue).

**(1)** Le rapport Lebhar-Prot, publié en 1979, exposait déjà ces risques et les mesures nécessaires.
**(2)** Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Comptes de la Nation et rapport Cour des comptes 2025.

### Un impact durable sur la compétitivité

La réforme conduit également à une hausse rapide des charges pesant sur le travail afin de contenir les déficits sociaux. Cette dynamique contribue à la perte de compétitivité française et au recul de l'emploi, notamment qualifié. La réforme de 1982 figure, avec celle des 35 heures et la fiscalisation de l'activité productive, parmi les causes majeures du décrochage industriel et économique français des cinquante dernières années **(1)**.

### Le symbole d'une incapacité à réformer

Depuis lors, toutes les majorités ont tenté de corriger partiellement le déséquilibre par des ajustements paramétriques : allongement progressif des durées de cotisation, baisse relative des pensions. Les réformes insuffisantes ou incomplètes se succèdent : diagnostic sans action en 1991 (Rocard) ; réforme limitée au privé et qui renonce à toucher à la fonction publique et aux régimes spéciaux de 1993 (Balladur) **(2)** ; alignement lent des fonctionnaires en 2003 (Fillon) ; réforme partielle des régimes spéciaux en 2008 (aux gains nets contestés par la Cour des comptes) ; réforme d'âge aux effets limités en 2012 ; projet avorté de 2018-2019 reportant l'effort sur le secteur public à 2035 (Philippe) ; enfin, suspension de la réforme Borne de 2023 par le gouvernement Lecornu.

### Un déni démocratique et un impôt masqué sur les jeunes

Il aura fallu les travaux récents, notamment ceux de Jean-Pascal Beaufret, pour mettre en lumière le déficit réel des retraites, largement sous-estimé par les documents officiels (PLFSS, Cour des comptes, COR) **(3)**. Ces derniers excluent en effet les contributions budgétaires de l'État destinées à équilibrer le régime structurellement déficitaire des fonctionnaires. Cette « cotisation », financée par l'impôt, est passée de 42 % des traitements en 2000 à 85 % aujourd'hui, sans commune mesure avec les cotisations du privé (26 à 28 % des salaires bruts). Les dépenses de retraite de l'État atteignent ainsi 2,6 % du PIB par an. À taux privé appliqué au public, la charge supplémentaire représente environ 50 milliards d'euros en 2024, auxquels s'ajoutent les subventions aux régimes spéciaux, les compensations d'exonérations et d'autres transferts interbranches.

### Une situation socialement intenable

Le déficit annuel des régimes de retraite atteint environ 65 milliards d'euros en 2024 pour 370 milliards d'euros de dépenses, soit jusqu'à un tiers du déficit public, financé par la dette. Il s'agit d'un impôt différé sur les générations futures.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Retraites | **Décision 11**. Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension |
| #DépensesPubliques | **Décision 13**. RMI : symbole de l'extension sans fin de l'État social |
| #PouvoirdAchat | **Décision 18**. Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté |
| #Compétitivité | **Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social |
| #Emploi | |
| #Fiscalité | |
| #Démographie | |

**(1)** La France est l'un des pays où le taux d'emploi des seniors est le plus bas. Il s'élève à 60 % en Allemagne, 70 % en Suède et autour de 35 % chez nous.
**(2)** Les pensions sont désormais calculées sur les 25 meilleures années, la durée de cotisation passe à 40 ans et l'indexation se fait sur les prix. Adoptées sans débat à l'été, ces mesures expliquent le soutien du secteur privé aux grèves de 1995.
**(3)** Voir notamment Jean-Pascal Beaufret, « Protection sociale et déficits publics : un message trompeur », *Commentaire*, n°185, printemps 2024.

**Décision 8** 10 mai 1982



École, culture
et transmission

# Décret Lang : quand l'Etat dissout la culture dans le « tout culturel »

Décret n°82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du ministère de la Culture > disponible ici

**• Le décret Lang opère une révolution silencieuse dans la politique culturelle : l'Etat abdique son rôle de transmetteur d'un patrimoine universel pour devenir le financeur indifférencié de toutes les expressions.**

Le décret fondateur du 24 juillet 1959, rédigé par André Malraux, fixait comme première mission au ministère de la culture alors créé de rendre accessibles les *« œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français »* **(1)**. La formulation était d'une verticalité claire et assumée : il existe des œuvres qui transcendent leur époque et que l'État a charge de faire découvrir et apprécier aux Français.

## Un article premier qui dit tout

Si cette haute vision de la politique culturelle avait été remise en cause, au sein même du ministère, dès les années 1970, c'est le décret significativement pris par Jack Lang pour le premier anniversaire de la victoire socialiste de 1981 qui crée et institutionnalise la rupture. Son article premier lui substitue en effet une tout autre philosophie puisque le ministère doit désormais *« permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix »*. La culture n'est plus désormais un corpus objectif à transmettre, elle devient une disposition subjective que chaque individu peut porter en lui. L'État n'invite plus le citoyen à s'élever vers le beau : il l'accompagne dans son expression. Cette mutation porte en germe toutes les dérives à venir — l'équivalence des arts nobles et des cultures de l'instant, la subvention indifférenciée, la disparition de tout critère de qualité dans l'attribution de l'argent public.

## Démocratisation contre démocratie culturelle : un faux héritage

Les défenseurs du décret ont présenté ce glissement comme l'approfondissement de l'idéal malrucien. C'est un contresens. La « démocratisation de la culture » – ambition partagée par Malraux, Jean Vilar ou Jean Zay – repose sur un postulat universaliste : il existe des chefs-d'œuvre appartenant à l'humanité entière, que l'État doit rendre accessibles à tous. La « démocratie culturelle » du décret de 1982 est son contraire : toutes les expressions deviennent également légitimes, l'État ne doit pas en privilégier certaines. Alain Finkielkraut en a dressé l'acte d'accusation dès 1987 dans *La Défaite de la pensée* : le « tout culturel » nivelle toutes les expressions en les valorisant pareillement **(2)**. La promesse d'un public élargi ne fut jamais tenue. Une enquête sur les pratiques culturelles publiée en 1990 et commandée par le ministère lui-même conclut que malgré le quasi-doublement du nombre de bacheliers entre 1973 et 1989, les pratiques culturelles classiques ne s'étaient pas démocratisées. La fréquentation des musées passa dans cette période de 27 % à 30 % chez les Français (et de 26 % à 23 % seulement chez les ouvriers) **(3)**.

## L'inflation du « tout culturel »

Le budget du ministère double dès 1982 (de 2,6 à 6 milliards de francs) pour atteindre 13,8 milliards en 1993 **(4)**. Cette croissance ne s'accompagne d'aucun critère d'excellence : les compagnies théâtrales subventionnées passent de 200 à 600, le rock, la bande dessinée, la mode, le graffiti intègrent le périmètre de l'action ministérielle. En se faisant promoteur

**(1)** Décret n°59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des Affaires culturelles, disponible ici.
**(2)** Alain Finkielkraut, *La Défaite de la pensée*, Gallimard, 1987.
**(3)** Olivier Donnat et Denis Cogneau, *Les Pratiques culturelles des Français 1973-1989*, La Découverte/La Documentation française, 1990.
**(4)** Ministère de la Culture, « Histoire du ministère - Jack Lang (1981-1993) », disponible ici.

de *toutes* les expressions, l'État dissout toute distinction entre ce qui dure et ce qui passe **(1)**. La Fête de la musique, les tags élevés au rang d'art par le ministère sont les symboles de cette confusion. L'agitation festive tient lieu de politique, pour laquelle ce qui compte n'est plus la valorisation du beau mais de créer du lien autour d'« événements » quelle qu'en soit la valeur artistique. Le sociologue Michel Maffesoli a ainsi pu parler de l'« instant éternel »…

### La « communauté culturelle » ou l'entre-soi subventionné

Maryvonne de Saint-Pulgent, directrice du Patrimoine au ministère de 1993 à 1997, identifie l'émergence, à partir de 1982, d'une « communauté culturelle » : ce petit monde d'artistes patentés, de médiateurs, de journalistes et de fonctionnaires du ministère qui forment un réseau fermé de légitimation mutuelle, vivant de l'argent public sans avoir de comptes à rendre ni au contribuable ni au public **(2)**. En multipliant par cinq les budgets de subvention en une décennie, en créant 22 Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), en décuplant les compagnies aidées, le ministère Lang a moins élargi le public de la culture que le corps des bénéficiaires de l'aide d'État. Au nom de la démocratisation, on a créé une nouvelle aristocratie. Maryvonne de Saint-Pulgent a répondu vivement à la prétention de Jack Lang d'avoir trouvé un désert culturel en 1981 : *« C'est une blague ! Malraux avait trouvé un désert à son arrivée, mais Lang, non »* **(3)**. La France de 1981 disposait d'un tissu vivant de troupes, de festivals, d'initiatives régionales. Le mérite de Jack Lang a été d'instrumentaliser ce tissu pour justifier une expansion budgétaire dont le principal effet fut d'installer une dépendance structurelle de la vie artistique française à la subvention et à la culture d'État.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Culture<br>#Éducation<br>#Déconstruction<br>#DépensesPubliques | **Décision 35**. Restitution d'œuvres et de biens culturels : quand la repentance mémorielle prend force de loi |

**Décision 9** 10 juin 1983



Sécurité et justice

## Abrogation de la loi Peyrefitte : acte fondateur de la culture de l'excuse dans la justice

Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale > disponible ici

**• En abrogeant la loi « sécurité et liberté » deux ans à peine après son adoption, la gauche installe durablement dans la justice française la primauté des droits du mis en cause sur la protection des victimes.**

La loi « sécurité et liberté » du 2 février 1981 est la traduction législative d'un constat sans ambiguïté. Dès 1977, le rapport *Réponses à la violence* remis au président de la République par un comité présidé par Alain Peyrefitte dénonce une « violence ordinaire » nouvelle où « la règle de droit n'entraîne plus un consensus général » **(4)**. De fait, selon les données de la Direction centrale de la Police judiciaire, le taux de criminalité était passé de 14‰ en 1949 à 40‰ en 1977, soit une multiplication par 2,8 en un peu moins de trente ans **(5)**. Devenu garde des Sceaux, Alain Peyrefitte traduit ce diagnostic

**(1)** Marc Fumaroli, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Éditions de Fallois, 1991.
**(2)** Maryvonne de Saint-Pulgent, *Le Gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999.
**(3)** Michel Guerrin et Brigitte Salino, « Mai 1981 : derrière les milliards, l'écueil du ruissellement culturel », *Le Monde*, 10 mai 2021, disponible ici.
**(4)** Alain Peyrefitte (prés.), *Réponses à la violence. Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, La Documentation française, 1977.
**(5)** Blog de l'Atlas statistiques, « Taux de criminalité en France depuis 1949 à 2012 », 21 avril 2013, disponible ici.

en trois réformes : élargissement des bases légales des contrôles d'identité, qui n'avaient jusqu'alors aucune assise unifiée dans le code de procédure pénale ; accélération des procédures par extension de la notion de flagrant délit et comparution directe lorsque les faits sont « suffisamment établis » ; durcissement des réponses pénales *via* un recours élargi à la détention provisoire pour les récidivistes. Sa logique est simple : la sanction n'est dissuasive que si elle est rapide et certaine.

## Une abrogation idéologique au nom des droits du délinquant

L'abrogation de la loi Peyrefitte figurait dans les 110 propositions du candidat Mitterrand. Dès novembre 1981, six mois après l'alternance, il charge le juriste Jacques Léauté de préparer un texte de loi. Celui-ci sera présenté au Parlement par Robert Badinter, garde des Sceaux depuis juin 1981. Sa vision de la justice est sans doute diamétralement opposée à celle d'Alain Peyrefitte : là où celui-ci voyait dans la peine un instrument de protection de la société, Badinter y voit d'abord un risque d'arbitraire étatique. Qu'en pensent les Français ? Il reconnaîtra bien plus tard avoir mesuré, dès son arrivée à la Chancellerie, « l'incompréhension du public et son hostilité » à son action **(1)**. Cette impopularité ne l'a pas arrêté.

Les griefs contre la loi Peyrefitte sont de trois ordres : les contrôles d'identité élargis sont accusés d'institutionnaliser le « délit de sale gueule » ; les procédures accélérées, de sacrifier le contradictoire ; l'encadrement du sursis et des circonstances atténuantes, de brider la liberté du juge. Ces critiques, portées par les syndicats de magistrats et la Ligue des droits de l'homme, ne sont pas sans fondement. Mais elles produisent un glissement décisif : l'abrogation n'est pas présentée comme un choix entre deux conceptions équilibrées de la justice, mais comme le retour à l'État de droit après une parenthèse quasi autoritaire. La loi Peyrefitte n'est plus une politique discutable : c'est une faute morale. Ce faisant, la gauche pose un précédent : toute mesure d'efficacité pénale sera désormais suspecte d'attenter aux libertés.

## L'acte fondateur d'une dérive procédurale continue

L'abrogation de 1983 n'est pas un épisode conjoncturel : elle est le premier acte d'une transformation profonde et continue du droit pénal français. Dès cette année, le Comité national de prévention de la violence et de la criminalité, institué en 1978 dans le prolongement du rapport Peyrefitte **(2)**, est dissout. Avec lui, disparaît l'idée qu'une politique volontariste de l'État en matière de sécurité soit légitime.

Le renversement est mécanique : en alourdissant chaque étape de la procédure, en multipliant les droits de la défense, en encadrant toute mesure coercitive d'un contrôle supplémentaire, la politique pénale issue de 1983 favorise la bascule de l'équilibre du côté du mis en cause. Nullités de procédure, vices de forme, recours en cascade peuvent faire tomber des dossiers entiers. On retrouve cette logique à chaque grande réforme pénale socialiste : en 2000, la création du juge des libertés et de la détention interpose une nouvelle autorité entre la police et la mise en examen **(3)** ; en 2011, la réforme de la garde à vue impose la présence de l'avocat dès la première heure et encadre les interrogatoires **(4)**.

Le délai moyen de traitement d'une affaire pénale atteint aujourd'hui 13 mois : la sanction, loin dans le temps, a perdu l'essentiel de sa vertu dissuasive **(5)**. LFI réclame aujourd'hui un récépissé obligatoire après chaque contrôle d'identité : ultime avatar de cette vision de la politique pénale qui, depuis 1983, contraint l'État à se justifier de chacun de ses actes devant ceux qu'il est censé réprimer.

L'abrogation de la loi Peyrefitte en 1983 peut ainsi être vue comme le point de bascule d'un long renversement philosophique : dans la justice française, la présomption d'innocence, garantie évidemment légitime, se double progressivement d'une présomption de mauvaise foi à l'égard de l'État. Dans son livre *Les Droits de l'homme contre le peuple*, Jean-Louis Harouel, professeur émérite d'histoire du droit à l'université Panthéon-Assas, dénonce cette « idéologie anti-pénale » qui « conteste à la société le droit de punir les criminels mais lui impose l'obligation de les guérir » **(6)**. C'est précisément là le signe distinctif de ce que qu'on appelle la « culture de l'excuse ».

---

**(1)** Robert Badinter, *Les épines et les roses*, Fayard, 2011.
**(2)** Décret n°78-272 du 28 février 1978 instituant un Comité national de prévention de la violence et de la criminalité, abrogé par décret du 14 juillet 1983, disponible ici.
**(3)** Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, disponible ici.
**(4)** Loi n°2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, disponible ici.
**(5)** Catherine Dumas, « Délais de traitement des affaires dans les tribunaux judiciaires de Paris et des grandes villes », Sénat, Question écrite n°05158 (17e législature), 19 juin 2025, disponible ici.
**(6)** Jean-Louis Harouel, *Les Droits de l'homme contre le peuple*, Desclée de Brouwer, 2016.

| Mots clés | Mauvaises décisions associées |
|---|---|
| #Sécurité | **Décision 19**. Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste |
| #Justice | **Décision 34**. Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche |
| | **Décision 41**. La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français |

**Décision 10** 7 décembre 1984



Économie, industrie et agriculture

## Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité

Décret n°84-481 du 21 juin 1984 concernant l'octroi de primes aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement la production laitière > disponible ici

**• Par une gestion rigide de la répartition des quotas laitiers, la France sacrifie sa compétitivité agricole et prépare son décrochage face à ses concurrents européens.**

La relance et la modernisation de l'agriculture européenne constituent l'un des premiers grands chantiers engagés à la suite du traité de Rome de 1957. La création de la PAC en 1962, combinée à l'essor rapide de la mécanisation et des gains de productivité, va générer une dynamique de production sans précédent.

### De la création de la PAC à la mise en place des quotas laitiers

Entre la mise en place de la PAC et le début des années 1980, les volumes agricoles produits en Europe progressent fortement, de l'ordre de 40 % à 60 % selon les filières, sous l'effet des mécanismes de prix garantis **(1)**. Cette croissance dépasse rapidement les capacités d'absorption du marché. Certains secteurs, en particulier le lait, connaissent une expansion particulièrement marquée, avec une hausse de production proche de 60 % sur la période, conduisant à des excédents structurels massifs. Dans ce contexte, la Communauté économique européenne doit reprendre le contrôle des volumes. Elle met en place en 1984 un système de quotas laitiers visant à plafonner la production. Concrètement, chaque État membre se voit attribuer un volume maximum à produire, assorti de pénalités financières en cas de dépassement. Les États disposent ensuite d'une large latitude dans la répartition interne de ces quotas. La France fait alors un choix structurant : utiliser cet outil non comme un levier d'adaptation économique, mais comme un instrument de stabilisation de son tissu agricole.

### Une gestion française des quotas laitiers qui gèle notre appareil productif

En France, le régime des quotas laitiers est mis en œuvre par le décret n°84-481 du 21 juin 1984, qui organise une gestion administrative des « références laitières » attribuées aux producteurs sur la base de leurs livraisons historiques. Les quotas sont ainsi attachés aux exploitations, ce qui fige la structure productive existante. Leur transfert est strictement encadré par l'administration, dans une logique privilégiant la stabilité, l'installation et l'équilibre territorial. Cette organisation limite fortement la mobilité des quotas et, de fait, les possibilités d'agrandissement et de concentration des exploitations les plus performantes. À l'inverse, plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, vont progressivement introduire des mécanismes plus flexibles de gestion des quotas, permettant leur transfert vers les exploitations les plus productives. Cette approche favorise la concentration des moyens de production, l'investissement et les gains de productivité. Cette divergence de stratégie produit des effets cumulatifs sur plusieurs décennies : la France préserve un tissu agricole dense mais peu évolutif, tandis que ses concurrents structurent des filières plus concentrées, plus capitalisées et plus compétitives. La levée des quotas viendra révéler ces écarts de manière particulièrement brutale.

**(1)** Commission européenne, *The Common Agricultural Policy: A story to be continued*, juin 2012.

### Une sortie des quotas qui révèle notre déclassement

La sortie des quotas laitiers constitue un moment de vérité pour les filières européennes. Décidée au niveau européen dès 2008 et effective en 2015, elle intervient après une phase de transition qui laissait aux États le temps de s'adapter. En France, la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 constitue un rendez-vous manqué **(1)**. Si elle met en place un cadre contractuel, l'absence d'évolution dans la gestion des quotas pénalise la filière qui n'est pas préparée à un environnement qui devient pleinement concurrentiel. La gestion administrative des quotas n'a pas permis l'émergence d'exploitations suffisamment dimensionnées et compétitives pour affronter la libéralisation du marché parfaitement préparée par nos voisins européens. Les écarts de trajectoire sont nets : entre 2015 et 2022, la production française reste quasi stable à +2 % **(2)**, tandis que l'Allemagne et les Pays-Bas enregistrent des hausses nettement plus significatives, entre 15 et 20 %. Dans le même temps, la part de la France dans les exportations européennes recule d'environ deux points entre 2010 et 2022, au profit de ces mêmes concurrents **(3)**.

Ces évolutions traduisent un décrochage structurel. La gestion française des quotas, en privilégiant la stabilité administrative, a insuffisamment préparé la filière à la compétition européenne et internationale. Elle illustre les limites d'un modèle de régulation centré sur l'équilibre territorial plutôt que sur la compétitivité économique.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Agriculture<br>#Concurrence<br>#Compétitivité<br>#Investissements<br>#Souveraineté | **Décision 23**. Renforcement des SAFER : un contresens pour l'agriculture française<br>**Décision 29**. Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel |

**Décision 11** 6 août 1986



Économie, industrie et agriculture

## Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension

Loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations > disponible ici

### • En refusant la création de fonds de pension, le gouvernement Chirac a empêché la réforme des retraites et la création d'un capitalisme national puissant.

En 1986, le gouvernement Chirac lance une vaste vague de privatisations destinée à réduire le poids de l'État dans l'économie et à moderniser le capitalisme français. La loi du 6 août 1986 ouvre la voie à la cession de grandes entreprises publiques comme Saint-Gobain, Paribas ou la Société générale. Entre 1986 et le début des années 2000, plusieurs vagues successives de privatisations rapportent plus de 100 milliards d'euros à l'État. Sur le papier, l'opération est un succès : l'État se désengage, la Bourse de Paris se développe et l'actionnariat populaire progresse brièvement. Mais, outre que ces cessions vont de façon très large financer les dépenses courantes, cette transformation s'accompagne d'une erreur stratégique majeure : la France privatise sans construire l'architecture financière capable de soutenir durablement ses entreprises, notamment en développant de grands fonds de pension capables de canaliser l'épargne nationale vers le capital productif. Cette décision entraînera des conséquences durables sur la structure du capitalisme français.

**(1)** Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, disponible ici.
**(2)** Eurostat, « Collecte de lait de vache et produits obtenus - données annuelles », 15 avril 2026, disponible ici.
**(3)** Commission européenne, « Observatoire du marché du lait », disponible ici.

## Un capitalisme sans investisseurs de long terme

Dans la plupart des économies développées, les privatisations des années 1980 s'appuient sur de grands investisseurs institutionnels domestiques. Au Royaume-Uni, les fonds de pension deviennent rapidement les principaux détenteurs d'actions des entreprises privatisées. Aux Pays-Bas ou au Danemark, les systèmes de retraite par capitalisation accumulent progressivement des masses d'épargne considérables. Selon l'OCDE, les actifs détenus par les fonds de pension représentent aujourd'hui plus de 100 % du PIB aux Pays-Bas, plus de 120 % au Royaume-Uni et près de 160 % au Danemark **(1)**. La France, quant à elle, se situe à l'opposé de ce modèle. Les actifs des dispositifs de retraite capitalisés y représentent moins de 15 % du PIB **(2)**. Autrement dit, alors que de nombreux pays ont construit un puissant système d'épargne longue capable d'investir dans leurs entreprises, la France a laissé ce rôle largement vacant.

## Une épargne abondante… mais mal orientée

Ce paradoxe est d'autant plus frappant que les Français comptent parmi les ménages les plus épargnants d'Europe. Selon les données de l'Insee, le taux d'épargne des ménages a dépassé les 18 % du revenu disponible en 2025, niveau inédit depuis 1979 (hors-Covid), contre environ 15 % dans la zone euro **(3)**. Mais l'essentiel de cette épargne est dirigé vers des produits prudents et la dette d'État. L'assurance-vie représente aujourd'hui près de 2 000 milliards d'euros d'encours, dont la majorité est investie en obligations plutôt qu'en actions. Dans les pays dotés de fonds de pension, au contraire, une large part de l'épargne retraite est investie dans les marchés actions. Les fonds de pension américains constituent l'un des principaux investisseurs institutionnels au monde. Selon l'OCDE, les actifs liés aux systèmes de retraite aux États-Unis atteignent près de 45 000 milliards de dollars, soit plus de 70 % du total des actifs de retraite dans la zone OCDE.

## Une dépendance croissante aux capitaux étrangers

L'absence de grands investisseurs institutionnels français a entraîné une conséquence directe : les entreprises privatisées ont progressivement vu leur capital passer entre les mains d'investisseurs étrangers. Selon la Banque de France, la part des actions françaises cotées détenues par des non-résidents est passée d'environ 10 % au début des années 1980 à plus de 40 % aujourd'hui **(4)**. Dans les sociétés du CAC 40, la proportion d'actionnaires étrangers dépasse aujourd'hui 50 % du capital **(5)**. Et il en est de même, tout aussi gravement, pour les nouvelles entreprises de haute technologie, nées dans le mouvement de révolution industrielle récente. Au contraire, dans les pays dotés de puissants fonds de pension, ces institutions constituent souvent les principaux actionnaires des grandes entreprises nationales. Elles fournissent un capital stable, investi sur plusieurs décennies. La France, elle, ne dispose pas de ce socle domestique.

## Une faiblesse structurelle du capitalisme français

L'absence de fonds de pension n'a pas seulement influencé la structure de l'actionnariat. Elle a également limité la capacité du pays à mobiliser l'épargne pour financer les retraites, l'innovation, les infrastructures, etc. Le rendement comparé du CAC 4O et de la gestion des fonds de la répartition dit l'ampleur de l'erreur. L'écart de rendement sur une période par exemple 1986-2026 est supérieur à vingt **(6)** ! A cela s'ajoute le rôle évident de contrôle des actifs et des centres de décision que jouent les fonds de pension dans les économies anglo-saxonnes et nordiques : ils investissent massivement dans les actions, le capital-investissement, les infrastructures ou les technologies émergentes. Par idéologie à gauche et pusillanimité à droite, la France prive son économie d'un levier puissant. Exception : en mars 1997, la loi Thomas ouvrant le développement de fonds de pension était promulguée **(7)**. Quelques semaines plus tard, la dissolution de l'Assemblée nationale et la victoire de la gauche conduisaient à l'enterrer… Même s'il ne s'agissait que d'un traitement fiscal favorable à l'épargne retraite, la loi Thomas aurait pu initier un basculement du tout-répartition vers un régime mixte. Aucun gouvernement n'y reviendra avant le plan d'épargne retraite (PER) de 2019, mais qui ne répond que partiellement aux sujets de fond.

---

**(1)** OCDE, *Pensions at a glance 2025*, 27 novembre 2025, disponible ici.
**(2)** Cour des Comptes, *L'État actionnaire*, 25 janvier 2017, disponible ici.
**(3)** INSEE, « Au quatrième trimestre 2025, le PIB augmente légèrement (+0,2 %) et le taux d'épargne des ménages recule de nouveau (17,9 % après 18,3 %) », Informations rapides n°51, 27 février 2026, disponible ici.
**(4)** Fabien Renouard, « La détention des actions des sociétés françaises du CAC 40 par les non-résidents a augmenté très légèrement en 2024 », Banque de France,4 décembre 2025, disponible ici.
**(5)** OCDE, *art. cit.*
**(6)** Fabien Renouard, « Non-resident ownership of French CAC 40 shares increased very slightly in 2024 », Banque de France, 21 janvier 2026, disponible ici.
**(7)** Loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, disponible ici.

### Une occasion historique manquée

La vague de privatisations lancée en 1986 apparaît ainsi comme l'une des grandes occasions manquées de notre histoire économique récente : celle où le pays aurait pu construire un capitalisme d'épargne nationale puissant. La France dispose d'une épargne abondante, qui va très massivement vers la dette publique, et d'un capitalisme toujours plus réduit et de plus en plus dépendant des investisseurs étrangers.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #DépensesPubliques<br>#Retraites<br>#Entreprises<br>#Investissements | **Décision 7**. Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social |

**Décision 12** 16 décembre 1986



Souveraineté et Europe

## Ratification de l'Acte unique européen, qui consacre l'« Europe marché »

Loi n°86-1275 du 16 décembre 1986 autorisant la ratification de l'Acte unique européen > disponible ici

**• L'Acte unique inverse radicalement le contenu du projet européen. Et la France, dont les dirigeants l'avaient promue, ne s'est jamais adaptée à cette nouvelle logique.**

La loi du 16 décembre 1986 autorise la ratification de l'Acte unique européen, lequel modifie les traités communautaires pour « *créer un marché intérieur unique* » par « *l'harmonisation des règles nationales* » et l'achèvement des « *quatre libertés* » : biens, services, personnes, capitaux.

### Une rupture dans la construction européenne

L'Acte unique est décisif pour plusieurs raisons. Il organise tout d'abord un premier bloc de transferts de compétences à la Communauté et, pour la première fois, abandonne la règle de l'unanimité (pour la majorité qualifiée) au Conseil dans de nombreux domaines. Il instaure ensuite la concurrence comme principe-clé avec la mise en concurrence des économies membres (fiscalité, social, réglementations, attractivité), le contrôle *a priori* des concentrations par le règlement n°4064/89, adopté en 1989, qui entre en fonction avec le Marché unique en 1990. Il promeut enfin la priorité au commerce et à l'échange avec l'extérieur en dépit de conditions déséquilibrées, logique exactement inverse à celle le Traité de de Rome (celui-ci organisait la convergence des économies et la protection aux frontières extérieures) et inaugure ainsi le mouvement décisif qui donne priorité complète à l'« Europe marché » à l'orée de l'ère du retour partout dans le monde des États-puissance (États-Unis, Chine, Inde, Russie, etc.). Ces choix de la décennie 1990 sont faits au plus mauvais moment. En effet, l'OCDE intègre pendant cette période la Chine et d'autres pays du bloc asiatique dans le commerce international (Gatt en 1994, l'OMC en 2001), dans des conditions particulièrement favorables. L'élargissement de l'Union qui, à partir de 2000, fait entrer rapidement une dizaine de pays aux économies en retard, ajoute une nouvelle pression concurrentielle sur les États historiques. Tout cela au moment où les États-Unis et la Chine redoublent d'aides à leurs entreprises quand l'Union interdit toute politique de ce type.

### Des résultats décevants, voire alarmants

C'est à partir de 1990 que, malgré 400 puis 500 millions d'habitants qui en font l'un des pôles économiques les plus importants de la planète, l'UE devient toujours plus incapable de créer de la croissance et entre en dépendance de ses grands rivaux. En 1990, les PIB des États-Unis et de l'UE avaient une taille comparable. Mais alors que le PIB par habitant a

augmenté de près de 60 % aux États-Unis entre 1993 et 2022, cette augmentation n'a été que de 30 % en Europe : deux fois moins. Comme le souligne le rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, entité bruxelloise, « en 2023, plus de 60 millions de citoyens de l'Union vivront dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à celui de l'année 2000. Soixante-cinq millions d'autres vivront dans des régions où la croissance est proche de zéro. Au total, environ 135 millions de personnes, soit près d'un tiers de la population de l'Union, vivent dans des régions qui, au cours des deux dernières décennies, ont pris du retard » **(1)**. Le déficit commercial de l'UE avec la Chine dit une même réalité : 20 milliards en 1999, 160 en 2019, près de 400 en 2024. Dans le même temps, les transferts de technologies et les investissements industriels de l'UE vers la Chine ont été massifs.

L'échec est criant sur les secteurs stratégiques souverains. En pensant logique de marché et en poussant les renouvelables, la Commission aboutit à ce que les coûts de l'énergie en Europe soient plus élevés que ceux de ses principaux concurrents. La dépendance de l'Union à l'égard des importations d'énergie est : 91,7 % pour le pétrole, 83,4 % pour le gaz et 37,5 % pour les combustibles fossiles solides, contribuant à un taux de dépendance énergétique global d'environ 55,5 % **(2)**. Le marché des télécom est sur-éclaté et l'Europe est un nain dans le monde des géants numériques **(3)**.

Dans un tel contexte, l'euro est logiquement resté une monnaie secondaire sur la scène internationale alors, qu'outre les États-Unis, les BRICS s'organisent pour équilibrer le poids des monnaies avec celui des puissances économiques. L'UE n'a pas trouvé la parade à l'extraterritorialité croissante du droit américain ni aux méthodes comparables de la Chine.

S'ensuit une désaffection des populations et la mise en cause du projet européen : près d'un citoyen sur deux estime que les choses vont dans la mauvaise direction, tandis qu'un sur trois seulement considère qu'elles vont dans la bonne direction. Dans seize pays, les personnes interrogées qui pensent que les choses vont dans la mauvaise direction sont majoritaires **(4)**. La concurrence entre États membres désintègre logiquement le projet collectif et l'Union est confrontée à une diminution et à un vieillissement de sa population.

### Des choix politiques qui pénalisent notre pays

Alors que la France a souvent été à l'origine de ces mouvements au niveau communautaire, elle a cependant, à contretemps, maintenu des politiques propres évidemment intenables avec les décisions qu'elle initiait à Bruxelles. Une première erreur est de ne pas avoir exigé en 1986 que fiscalité et politique sociale fassent partie de l'ensemble des domaines dont la redéfinition était transférée dans le bloc de compétences votées à la majorité qualifiée.

Surtout, à rebours de la logique de l'Acte unique qu'elle défendait à Bruxelles, la France n'a fait que consolider ses handicaps en maintenant et aggravant à la fois l'arsenal fiscal le plus lourd de l'UE sur l'ensemble des segments (entreprises, ménages, épargne, immobilier), un coût du travail toujours plus élevé du fait (réforme des retraites de 1982 et insuffisance des ajustements apportés, 35 heures, etc.), le maintien de politiques de détaxation des bas salaires favorisant l'industrie à faible valeur ajoutée (en contresens de ce qu'exigeait évidemment la compétition internationale) et un recours massif à l'endettement pour financer son « modèle social ». Les performances économiques et industrielles de la France vont progressivement décrocher.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #UnionEuropéenne<br>#Concurrence<br>#Euro<br>#Souveraineté | **Décision 17**. Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire<br>**Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés<br>**Décision 27**. Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français<br>**Décision 30**. Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005 |

**(1)** Rapport du Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, 2022.
**(2)** *Ibid*.
**(3)** Cyrille Dalmont, *L'impossible souveraineté numérique européenne. Analyse et contre-propositions*, Institut Thomas More, rapport, mars 2021, disponible ici.
**(4)** Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, *op. cit*.

**Décision 13** 1er décembre 1988



Modèle social et famille

## RMI : symbole de l'extension sans fin de l'Etat social

Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion > disponible ici

**• L'Etat et l'Etat social asphyxient l'économie. Nos dépenses sociales vont dès lors bien au-delà de la protection et bien au-delà du social.**

Retenir le RMI comme une des mauvaises décisions des cinquante dernières années pourra étonner, voire choquer. Car l'un des rôles de la société est bien sûr de soutenir les plus fragiles. Mais chacun sait que le *i* d'insertion, comme le *a* d'activité de son successeur, le RSA **(1)**, institué en 2009, ont largement échoué : il y a aujourd'hui 3,6 millions de personnes couvertes par le RSA (bénéficiaires qui ne travaillent pas et leurs familles) et environ 8 millions de personnes couvertes par la prime d'activité (personnes à revenus modestes et leurs familles) **(2)** pour un montant total estimé par la DREES à plus de vingt milliards d'euros **(3)**. La création du RMI sacralise le mouvement qui voit l'État et la Sécurité Sociale élargir leur rôle bien au-delà des risques classiques que sont la maladie, le chômage et la vieillesse et souvent pour com-penser les effets de ses propres politiques. Quatre mouvements ont finalement changé la nature de notre politique sociale.

### Les réactions aux crises pétrolières de 1974 et 1979

Le premier est la réponse apportée aux premiers chocs pétroliers (1973 et 1979), qui montre combien les politiques de l'époque les pensaient provisoires et ne devant pas modifier radicalement les équilibres : en 1974, l'allocation supplémentaire d'attente (ASA) indemnise le chômage à 100 % pendant un an, l'État venant en soutien de la branche chômage. En 1979, les départs en préretraite sont également financés par l'État, ce qui constitue le premier mouvement vers la sous-activité structurelle des seniors. S'ils ont été revus à la baisse, ces standards feront longtemps référence.

### Les mesures dites d'« accompagnement » et l'universalisation

Deuxième mouvement : l'État va commencer à développer ce qu'on peut appeler une « responsabilité réparatrice » *via* des mesures structurelles visant à corriger, ou amortir, les effets de l'incompatibilité entre les principaux engagements extérieurs du pays et les politiques macroéconomiques suivies **(4)**. Avant même les politiques destinées à compenser l'impact des 35 heures, on multiplie les politiques de « solidarité » sous conditions de ressources et sans exigence de contribution : ASS (allocation de solidarité spécifique) créée en 1984, RMI en 1988, RSA en 2009, pour les inactifs ; mais aussi les initiatives successives de baisse de charges destinées à favoriser l'entrée des jeunes dans l'emploi : TUC, contrats emplois solidarité, initiative emploi, engagement jeunes, etc. L'État se met aussi à financer des dispositifs sectoriels corrigeant les effets de ses propres politiques : APL dans le logement, chèque énergie, aides aux changements de véhicules, etc. En 2016, une étape supplémentaire est franchie : la prime d'activité instaure un complément de revenu destiné aux travailleurs modestes.

L'universalisation constitue le troisième mouvement qui, opère l'extension des ayants droit en passant d'actif salarié à résident : par la dissociation de la protection sociale et de la participation au marché du travail (et de la cotisation) d'abord ; par le passage du statut de citoyen à celui de résident ensuite. 1978 instaure l'universalisation des prestations familiales, deux ans après la décision sur le regroupement familial. 1999 étend l'universalisation à la branche maladie avec la couverture maladie universelle (CMU), laquelle ouvre la prestation à toute personne résidant en France de façon stable et régulière.

---

**(1)** Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, disponible ici.
**(2)** CAF, « Conjoncture RSA », N°46, juin 2025, disponible ici.
**(3)** Drees, « Suivi mensuel des prestations de solidarité », novembre 2025, disponible ici.
**(4)** Acte unique, euro, OMC, accords commerciaux avec des zones économiques à main-d'œuvre très basse *vs.* coût du travail trop élevé, fiscalité de l'activité économique trop lourde, réglementation handicapante, réforme des retraites, regroupement familial, 35 heures, etc.

### Le financement des droits

Le quatrième mouvement, enfin, est celui qui voit l'État et la Sécurité sociale non plus assurer des risques mais financer des droits en dehors de toute pathologie. Citons le remboursement de l'IVG, partiel en 1982 et porté à 100 % en 2013, celui de la procréation médicalement assistée sans pathologie en 2021 et jusqu'au financement de parcours de transition de genre (traitements hormonaux, interventions chirurgicales sous conditions).

### Une politique socialement et économiquement intenable

Ces basculements ont dissocié le lien entre contribution et prestation, coupé aussi le lien entre travail et niveau de vie et installé l'idée que la distribution de revenus et de prestations peut être découplée de leur production. Or malgré sa générosité, le système social français peine à raccompagner vers l'emploi. La Cour des comptes a montré en 2022 que le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA est nettement inférieur à la moyenne des autres demandeurs d'emploi (3,9 % par mois contre 8,2 %) **(1)** et dresse un bilan sévère de la politique en cette matière **(2)**. Face à ces limites, les réformes engagées sous Emmanuel Macron ont quelque peu bougé les curseurs et cherché à renforcer l'activation des politiques d'emploi **(3)**. Toutefois, la réalité française du couple sur-attractivité sociale/sous-attractivité économique pèse sur un nombre d'actifs insuffisants et de plus en plus ponctionnés **(4)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Emploi | **Décision 7**. Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social |
| #DépensesPubliques | **Décision 18**. Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté |
| #Retraites | **Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social |
| #PouvoirdAchat | |
| #Entreprises | |

**Décision 14** 10 juillet 1989



École, culture et transmission

## Loi Jospin : l'élève devient roi du système éducatif

Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation > disponible ici

**• En consacrant l'élève au centre du système scolaire, la loi Jospin sacrifie exigence, transmission et autorité à l'école.**

Comme la loi Haby de 1975, la loi Jospin de 1989 se présente comme un texte de refondation du système scolaire et touche à de nombreux aspects essentiels et structurants : objectif d'élévation du niveau de formation des élèves (avec l'ambition d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat), création des cycles pédagogiques qui remplace la logique annuelle en place jusqu'ici, création du projet d'école (primaire) et du projet d'établissement (collège et lycée) visant à une plus grande autonomie pédagogique des établissements, affirmation de la notion de communauté éducative (enseignants, élèves, parents, personnels), création des IUFM (Instituts universitaires de formation des maîtres), élargissement des missions éducatives de l'école (formation du citoyen, égalité des chances, insertion sociale et professionnelle).

**(1)** Sur une cohorte suivie pendant sept ans après l'entrée au RSA, 34 % sont sortis et sont en emploi et, parmi eux, seul un tiers est en emploi stable. La Cour reconnaît que l'incitation financière à reprendre une activité fonctionne plutôt bien mais que les freins au retour à l'emploi restent majeurs Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA)*, 2022, disponible ici.
**(2)** Accompagnement souvent insuffisant et irrégulier, délai d'orientation trop long, suivi fragilisé par un contrôle limité des obligations. Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA)*, 2022, disponible ici.
**(3)** notamment avec la mise en place d'un contrat d'engagement pouvant prévoir jusqu'à quinze heures d'activité hebdomadaire pour les bénéficiaires du RSA.
**(4)** Rappelons que la France compte 3,1 millions de chômeurs, 17,4 millions de retraités et 5,9 millions de fonctionnaires pour 25 millions d'actifs dans le secteur privé.

Mais, dans la veine de l'« obsession anti-égalitaire » qui prime au ministère de l'Éducation nationale depuis les années 1970 **(1)**, la principale disposition du texte est l'affirmation dans la loi que l'école doit être organisée en fonction des élèves.

### Centralité de l'élève, égalité et liberté d'expression

C'est en effet la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, portée par Lionel Jospin, qui introduit dans le droit français l'idée que le système éducatif doit être centré sur l'élève, avec un objectif explicite d'« égalité des chances ». Ainsi l'article 1 proclame-t-il que « le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances ». On lit plus loin que « pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité » (article 4). Faisant de l'élève un petit adulte avant l'heure, l'article 10 affirme que « dans les collèges et les lycées, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression. L'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement ».

### La fabrique des « petits rois » consacrée par le pédagogisme

L'ancien enseignant et essayiste Jean-Paul Brighelli explique bien les conséquences de ce choix. En instituant le droit à l'expression des élèves et en consacrant la centralité de l'élève, la loi Jospin « le réinstitue en petit roi » : « Si les enfants pleurent parfois en entrant en maternelle, c'est qu'ils savent qu'ils vont cesser d'être le centre du monde. La loi Jospin a brisé cette égalité et encouragé l'expression de toutes les opinions [...]."C'est votre avis, ce n'est pas le mien" est la phrase que l'on entend aujourd'hui le plus à l'école [...]. Le problème est qu'en mettant l'élève au centre, on ôte le savoir et sa transmission qui y étaient précédemment. Dès que le maître n'est plus celui qui sait, il redevient un quidam » **(2)**.

Si l'idée de la centralité de l'élève a d'autres justifications (massification scolaire, évolution internationale, etc.), la pensée pédagogiste a joué un rôle central dans sa diffusion **(3)**. Et cela vient de loin avec le philosophe américain John Dewey, père de la « pédagogie progressive », qui affirmait il y a plus d'un siècle : « L'enfant est le point de départ, le centre et la fin de toute éducation » (*The School and Society*, 1899). En France, le psychologue et pédagogue Jean Piaget (1896-1980) a beaucoup œuvré à la diffusion de principes éducatifs comme : l'enfant comme acteur de son apprentissage, l'importance de l'expérience et de l'expérimentation ou l'adaptation de l'enseignement au stade de développement de l'enfant.

### Le fantasme et les dangers d'une éducation sans contrainte

Comme toujours, le problème vient de la radicalisation d'idées, d'intuitions ou de pratiques qui peuvent être bonnes, ou au moins pas mal intentionnées au départ. Reprenons l'article 10 de la loi Jospin. Elle institue la « liberté d'expression » dans les classes. Que s'est-il passé ? Une chose notamment : les islamistes en ont profité. Après les attentats contre *Charlie Hebdo* en 2015, Jean-Paul Brighelli écrit : « Les oreilles des enseignants ont sifflé partout en France ces derniers jours : la dernière rumeur en date fait des assassinats de *Charlie* et de Vincennes l'œuvre du Mossad, et de toute façon, comme l'ont affirmé des dizaines de milliers d'élèves, "c'est bien fait pour eux, ils n'avaient qu'à ne pas caricaturer le Prophète". Elle leur permet aussi de refuser de se rendre dans les piscines, de contester les enseignements les plus ordinaires (essayez de dire "Darwin" dans certaines classes !), et d'imposer le jeûne à des enfants » **(4)**. Naturellement, la dernière phrase de l'article (« l'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement ») est, dans la réalité quotidienne, de plus en plus passée par pertes et profits.

Il en va de même sur le plan des apprentissages. Certaines innovations pédagogiques de ces dernières décennies ont du bon. On sait par exemple que la « méthode de Singapour » d'apprentissage en mathématiques, basée sur l'expérience concrète, la manipulation d'objets par les élèves et l'adaptation progressive de chaque élève, a fait ses preuves. Il ne s'agit donc pas de rejeter en bloc de tels apports, ni ceux de la « pédagogie différenciée ». Nous l'avons défendue dans nos travaux **(5)**.

---

**(1)** Joachim Le Floch-Imad, *Main basse sur l'Education nationale*, *op. cit.*
**(2)** Jean-Paul Brighelli, « On a institué l'élève en petit roi », *Valeurs actuelles*, 9 février 2015, disponible ici.
**(3)** Le pédagogisme est un courant de pensée qui se présente comme une « science de l'éducation », qui étudie les problèmes concernant le développement complet (physique, intellectuel, moral, spirituel) de l'enfant et de l'adolescent. Il constitue une dérive de la pédagogie qui, au nom de l'autonomie ou de la bienveillance, réduit le plus souvent l'exigence de contenus, relativise les savoirs et affaiblie l'autorité de l'enseignant.
**(4)** Jean-Paul Brighelli, « Refaisons de l'école un sanctuaire laïque ! », *Le Point*, 14 janvier 2015, disponible ici.
**(5)** Marie Cognet, *Transmission des savoirs et culture partagée : pour une refonte des programmes de l'école primaire*, *op. cit.*

Mais ils ne donneront le meilleur d'eux-mêmes que s'ils sont adossés à un principe éducatif qui, lui, a été largement escamoté : l'exigence. On sait ce que l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat a produit en termes de baisse de niveau **(1)**. On sait que toutes les réformes entreprises depuis 1989 n'ont pas su enrayer cet effondrement et l'ont même parfois accéléré. Et cela pour des raisons idéologiques. Parce que les penseurs de l'éducation, qui inspirent les réformes depuis des décennies, sont moins animés par le « devoir d'exigence » à l'égard des élèves que par la « haine de la transmission et le fantasme d'une éducation sans contrainte » **(2)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Éducation | **Décision 1**. Collège unique : premier acte du nivellement vers le bas |
| #Enfants | **Décision 39**. Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école |
| #Liberté | **Décision 50**. Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant |
| #Égalitarisme | |

**Décision 15** 12 septembre 1989



État, fiscalité et finances publiques

## Inflation normative : toujours plus

Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification > disponible ici

**• La Commission supérieure de codification avait pour mission de simplifier et clarifier. Trente-cinq ans après, les entreprises et les Français croulent sous les textes, les règlements et les normes.**

En prenant ce décret, Michel Rocard mandate la Commission supérieure de codification pour « œuvrer à la simplification et à la clarification du droit » **(3)**. Elle prend la suite de la Commission supérieure créée en mai 1948 dont il était alors jugé qu'elle n'était plus adaptée. Près de quarante après, le bilan est pour le moins incertain. Selon les statistiques de Légifrance, le droit français comptait environ 366 000 articles législatifs et réglementaires début 2026 **(4)**. Leur nombre a augmenté de 54 % en vingt ans ; en nombre de mots, l'augmentation est de 84 % **(5)**. La France compte aujourd'hui environ 80 codes. Le code du travail est passé de quelques centaines de pages en 1970 à plus de 3 000 aujourd'hui. Le code de la santé publique a augmenté de 41 % depuis 2010. Celui de la consommation de 53 %. Le code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 21 février 1996 pour réguler la vie institutionnelle locale compte environ 30 000 articles **(6)**. En volume effectif, en nombre de mots, cette inflation se manifeste particulièrement dans les domaines où l'État intervient directement dans la vie économique et sociale et le comportement des individus **(Focus 1)**.

### Les causes

L'inflation normative a naturellement plusieurs causes. Citons-en deux. Le processus d'européanisation des droits nationaux, engagé par le transfert des principales compétences régaliennes à l'Union et le mouvement d'harmonisation du Marché unique, ont entraîné un très important volume de textes. La ratification du traité de Maastricht (contraire à la

**(1)** Pour des chiffres qui documentent la baisse générale du niveau scolaire, voir la Décision 1.
**(2)** Joachim Le Floch-Imad, *Main basse sur l'Education nationale, op. cit.*
**(3)** Le décret a été modifié ensuite par le décret n°2010-31 du 11 janvier 2010 - art. 3 (V), disponible ici.
**(4)** Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative. Édition 2026 », 4 mai 2026, disponible ici.
**(5)** Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative. Édition 2024 », 2 mai 2024, disponible ici.
**(6)** Le code général des collectivités territoriales regroupe l'essentiel des dispositions relatives à l'ancien code des communes, l'ancien droit départemental et régional, les compétences des collectivités, les règles de l'intercommunalité, et les finances locales.

**Focus 1 • Évolution du nombre d'articles dans certains codes entre 2004 et 2024**

| | 2004 | 2024 | Évolution |
|---|---|---|---|
| Code du travail | 5 131 | 11 301 | +120 % |
| Code de la consommation | 633 | 2 172 | +243 % |
| Code de l'action sociale et des familles | 653 | 3 584 | +448 % |

Source. Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative. Édition 2024 », 2 mai 2024

Constitution) a obligé à une révision du texte **(1)**, et la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, a introduit un titre XV désormais intitulé « De l'Union européenne ». Dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne « intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international », reconnaissant ainsi un ordre normatif autonome au sein du système juridique français **(2)**. Une part croissante des normes européennes applicables en droit interne s'est ainsi imposée au législateur **(3)**. Phénomène amplifié par la pratique du législateur national, cherchant à compenser sa perte de compétences, par des surtranspositions. Cette harmonisation a changé la nature du droit : il ne se limite plus à fixer des principes ou un cadre dans lequel les libertés individuelles s'exercent, il régente de manière toujours plus détaillée les conditions de production, de concurrence, d'environnement, etc., et s'étend à la régulation des comportements sociaux et à l'encadrement de l'exercice des libertés publiques.

À cette première source, s'ajoute une seconde, majeure : le fait que l'État a organisé un autre mouvement de dépossession de ses prérogatives et compétences, celui-ci au profit d' «autorités indépendantes », lesquelles, toujours plus nombreuses, multiplient les textes et régulations intermédiaires.

### Les conséquences

Ce mouvement de normalisation frappe la plupart des pays, mais l'OCDE note que France a « une passion » pour la codification et relève que les opérations de simplification et de codification avaient plutôt accru la complexité **(4)**. D'abord un coût très élevé. Selon l'OCDE, les charges administratives (essentiellement sur les entreprises, avec un impact beaucoup plus lourd sur les petites) liées aux réglementations représenteraient entre 3 % et 4 % du PIB, soit environ 90 à 120 milliards d'euros par an aux niveaux actuels du PIB français **(5)**. Hors coûts de conformité. Dans ses rapports plus récents, l'OCDE étudie aussi l'impact sur la productivité sans le chiffrer précisément mais en le jugeant évidemment très élevé **(6)**. Ensuite une « culture de la procédure » délétère. Car cette inflation donne la priorité au respect des procédures et des normes en lieu et place de la réflexion, du libre arbitre et parfois du courage. Déresponsabilisation et démobilisation : la conformité aux procédures est devenue l'alpha des comportements d'individus de plus en plus réduits à des rôles d'exécution. Cela démotive les énergies, dévoie l'administration et finalement fragilise la démocratie elle-même. La règle est devenue l'objectif en soi, la loi, la façon dont mesurer l'impact des politiques, et la norme la mesure de l'efficacité de l'administration.

Ce processus explique aussi la culture d'irresponsabilité qui s'est installée au sommet de l'État. Des hommes politiques, qui ont voté, et certains grands responsables d'administration qui ont mis en œuvre, année après année, des budgets en déficit et mis le pays, ses comptes, ses fonctions régaliennes, dans la situation qui sont les leurs aujourd'hui, demandent cependant encore d'agir demain « en responsabilité ». La France a engagé, depuis quarante ans, plus de vingt plans ou programmes de réduction et de simplification administrative. Tous les Premiers ministres successifs, à l'exception d'Edith Cresson, ont produit leur texte.

**(1)** Conseil constitutionnel, décision n°92-308 DC du 9 avril 1992, disponible ici.
**(2)** Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, disponible ici.
**(3)** Outre les directives, qui doivent être transposées, les règlements s'appliquent directement dans tous les États membres. Entre autres exemples célèbres : le RGPD, REACH sur les produits chimiques, de nombreuses règles bancaires et financières, certaines règles agricoles, etc.
**(4)** OCDE, *Businesses' Views on Red Tape*, OECD Publishing, 24 septembre 2001, disponible ici.
**(5)** *Ibid.* et OCDE, *Comparing Administrative Burdens across Countries*, OECD Publishing, 2007, disponible ici.
**(6)** OCDE, *Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, 2025, disponible ici.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Normes<br>#Compétitivité<br>#Liberté | **Décision 29**. Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel<br>**Décision 37**. Nombre de fonctionnaires : point d'orgue d'une folle envolée<br>**Décision 46**. Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi |

**Décision 16** 27 novembre 1989



Immigration et intégration

## Foulard islamique de Creil : première capitulation française devant l'islam politique

Avis n°346.893 du Conseil d'État, Assemblée générale, 27 novembre 1989 > disponible ici

**• En refusant de trancher, la France a offert à l'islam politique une brèche à l'école et au-delà de l'école qu'elle n'a jamais su refermer.**

Le 18 septembre 1989, Ernest Chénière, principal du collège Gabriel-Havez de Creil (Oise), exclut trois collégiennes (Fatima, Leila et Samira) qui refusent d'ôter leur foulard en classe. Sa décision, motivée par les principes de laïcité qu'il applique déjà aux signes religieux juifs, est ferme et cohérente. Les trois élèves l'assument : *« Nous sommes des folles d'Allah, nous n'enlèverons jamais notre foulard »*, déclarent-elles dans son bureau **(1)**.

### Le signal de Creil : islam politique, électoralisme et lâcheté politique

L'affaire prend en quelques jours une ampleur nationale. Le contexte y contribue : la fatwa de Khomeini contre Salman Rushdie vient d'enflammer le monde musulman, et le débat sur l'intégration domine la politique française depuis la Marche pour l'égalité de 1983. Mais c'est surtout la première manifestation d'un islam politique déterminé et organisé : Ernest Chénière raconte qu'il est par un « commando de balèzes de l'islamisme » venu l'« intimider ». Il assure que « ces personnes étaient en complicité avec la municipalité de Creil » de l'époque, qui « chouchoutait les populations immigrées dans des buts électoralistes » **(2)**. Lionel Jospin, alors ministre de l'Éducation nationale, choisit l'ambiguïté. Il déclare vouloir respecter « la laïcité de l'école qui doit être une école de tolérance », mais ajoute que « l'école est faite pour accueillir les enfants et pas pour les exclure » **(3)**. En une phrase, il désavoue Ernest Chénière sans le dire clairement. Plutôt que de trancher, comme l'y invite certains intellectuels de gauche clairvoyants **(4)**, il saisit le Conseil d'État, déléguant au juge sa responsabilité politique.

### L'avis du 27 novembre 1989 : une bombe à retardement juridique

L'avis rendu le 27 novembre 1989 répond à deux questions posées par Lionel Jospin : le port de signes d'appartenance religieuse est-il compatible avec la laïcité ? Si oui, à quelles conditions ? La réponse du Conseil d'État est un chef-d'œuvre d'ambiguïté. Il affirme d'abord le principe de laïcité et la neutralité exigée des enseignants – puis opère un renversement capital : cette neutralité ne s'impose pas aux élèves. Ceux-ci ont le droit de manifester leurs croyances à l'intérieur des établissements, à condition de ne pas porter atteinte aux activités d'enseignement, à l'ordre ou à la liberté d'autrui. Ce

**(1)** Hélène Roué, « Qu'est-ce que l'affaire des "foulards de Creil" ? », *Le JDD*, 10 octobre 2024, disponible ici.
**(2)** « "L'inondation passe toujours par une faille" : le puissant témoignage de l'ex-proviseur de Creil sur l'affaire des foulards islamiques de 1989 », CNews, 10 octobre 2024, disponible ici.
**(3)** Yohan Blavignat, « L'affaire des "foulards de Creil » : la République laïque face au voile islamique », Le Figaro, 27 juillet 2018, disponible ici.
**(4)** Elisabeth Badinter, Régis Debray, Aalin Finkielkraut, Elisabeth de Fontenay, Catherine Kintzler, « L'affaire du foulard : "Profs, ne capitulons pas !" », *Le Nouvel Observateur*, 2 novembre 1989, disponible ici.

n'est donc pas le port du foulard en tant que tel qui est interdit ou autorisé : tout dépend du comportement de l'élève et de l'appréciation du chef d'établissement, au cas par cas. L'avis distingue les signes *« ostentatoires »* ou *« revendicatifs »* qui peuvent être prohibés, des signes simplement religieux qui ne le peuvent pas – sans définir précisément la frontière entre les deux. C'est cette indétermination fondamentale qui va empoisonner désormais l'école, renvoyant chaque chef d'établissement à sa solitude dans un cadre juridique incertain et créant les conditions d'un contentieux systématique.

## De la circulaire Jospin à la loi de 2004 : le triomphe de l'illusion

Le lendemain de l'avis, le 27 novembre 1989, Jospin publie une circulaire à destination des recteurs et chefs d'établissement. Sa déclaration d'accompagnement est saisissante de naïveté ou de mauvaise foi : « L'avis du Conseil d'État montre à quel point il était nécessaire d'être assuré d'une analyse juridique du problème » **(1)**. En somme, il se félicite de l'absence de règle claire. La circulaire du 12 décembre 1989 demande aux chefs d'établissement de trouver des solutions « au cas par cas ». Elle ouvre ainsi la voie au désordre : des dizaines de règlements intérieurs différents, des décisions contradictoires, une jurisprudence du Conseil d'État annulant systématiquement les interdictions générales **(2)** tout en validant les exclusions pour comportement prosélyte, notion difficile à établir avec certitude. De 1994 à 2003, une centaine d'élèves sont exclues pour port du voile. Dans un cas sur deux, les tribunaux annulent ces décisions. Chaque proviseur est seul face à la pression, sans règle applicable uniformément, dans une égalité devant la loi réduite à néant.

En 2003, Jacques Chirac croit tirer les conclusions de l'échec. Après que le rapport Stasi, remis au président de la République, a estimé entre 5 000 et 15 000 le nombre de jeunes filles voilées dans les écoles, la loi du 15 mars 2004 interdit « le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse » **(3)**. Mais elle va se révéler largement insuffisante dans les vingt années suivantes.

## L'affirmation de l'islam politique

Car ces années sont celles de l'affirmation de l'islam politique. Des propos inacceptables lors des minutes de silence dans les classes après la tuerie de *Charlie Hebdo* (2015) et l'assassinat de Samuel Paty (2020) à l'affaire de l'abaya (2023), l'école reste l'un des fronts du combat. Les services du ministère de l'Éducation nationale ont comptabilisé ces dernières années entre 280 et 590 cas d'« atteintes à la laïcité » par mois **(4)** !

Cette réalité s'inscrit dans un phénomène générationnel spectaculaire : 45 % des musulmanes de 18 à 24 ans se voilent aujourd'hui, soit trois fois plus qu'en 2003 (16 %), l'année même du grand débat sur son interdiction à l'école ; en 2025, 79 % des musulmans de France sont abstèmes, contre 65 % en 1989 **(5)**. Ce gradient générationnel inverse le modèle de sécularisation que nous avons connu avec la religion catholique : les jeunes se montrent plus rigoristes que leurs aînés sur tous les indicateurs. Cette envolée inquiétante ne peut être imputée au seul avis de 1989. Mais c'est cette décision qui, la première, a renoncé à dire que la laïcité de l'école s'imposait à tous. En offrant à l'islam politique une brèche juridique, la France n'a pas seulement capitulé sur le foulard : elle a renoncé à affirmer que ses valeurs et ses « formes de vie » n'étaient pas négociables **(6)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Éducation | |
| #Islamisme | |
| #Communautarisme | |
| #Intégration | |

**(1)** Déclaration de Lionel Jospin accompagnant l'avis du Conseil d'État, 27 novembre 1989.
**(2)** Conseil d'État, 2 novembre 1992, n° 130394, Kherouaa ; 14 mars 1994, n° 145656, Melles Yilmaz ; 27 novembre 1996, n° 169522.
**(3)** Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, disponible ici.
**(4)** Ministère de l'Éducation nationale, « Bilans de l'action des équipes valeurs de la République », 10 décembre 2025, disponible ici. Mis en place en septembre 2022, ces bilans ne sont plus disponibles depuis décembre 2025.
**(5)** Ifop, « État des lieux du rapport à l'islam et à l'islamisme des musulmans de France », 18 novembre 2025, disponible ici.
**(6)** Pierre Manent, *Situation de la France*, Desclée de Brouwer, 2015.

**Décision 17** 24 septembre 1992



Souveraineté et Europe

# Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire

Loi n°92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne > disponible ici

**• Maastricht n'a pas eu les effets promis. Et les déséquilibres du traité ont fragilisé la construction européenne, les Etats membres et leurs peuples.**

Signé le 7 février 1992, approuvé par référendum le 20 septembre 1992 (51,04 % de « oui »), le traité de Maastricht entre en vigueur le 1er novembre 1993. Pour ses promoteurs, le traité a plusieurs objectifs et la ratification, sur lequel un débat long et sérieux a été mené dans la plupart des pays et notamment en France avant le référendum de septembre 1992, est le seul moyen de les atteindre. Le premier objectif était la paix par l'intégration. C'est cette idée qui a présidé aux vagues d'élargissement successives. Le deuxième était de renforcer la puissance économique européenne : discipline budgétaire et monnaie forte devaient, avec le marché unique mis en place par le traité de l'Acte unique de 1986, permettre à l'ensemble communautaire de générer croissance économique et prospérité. Le traité recelait, pour ses promoteurs, une autre ambition plus radicale : l'intégration économique devait mener finalement à l'intégration institutionnelle **(1)**. Trente-cinq ans après, la situation de l'Union européenne oblige à conclure à un double échec. L'échec, bien imputable aux erreurs internes du traité, de ce que les dirigeants de la Commission et plusieurs dirigeants continuent d'appeler la « construction européenne ». Et l'échec économique et industriel, imputable lui, à la juxtaposition des différents traités (Acte unique, OMC, Lisbonne) dont leurs promoteurs font de celui de Maastricht la clé de voûte.

## La « construction européenne » est un échec

Il suffit pour qualifier l'échec de reprendre un à un les objectifs affichés. La paix. Alors que la guerre de Yougoslavie avait débuté en 1991, les partisans du traité présentaient l'intégration européenne comme un instrument de stabilisation sur le continent. Cette guerre à nos portes fut le révélateur tragique de cette illusion : elle montra l'écart entre l'ambition affichée et la réalité d'une Europe incapable d'agir militairement et diplomatiquement de façon autonome (on sait que ce sont les États-Unis qui imposèrent les accords de Dayton en 1995). La courte guerre en Géorgie (2008), l'annexion russe de la Crimée et la guerre du Donbass (2014), l'annexion du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan (2020) et l'agression russe de l'Ukraine (2022) sont des rappels douloureux de cette réalité.

La stabilité monétaire et financière. Le Pacte de stabilité et de croissance censé faire respecter les critères de Maastricht, a été violé dès 2003 par l'Allemagne et la France. Aux crises passées du SME se sont substituées la crise grecque de 2010 et les crises de l'euro de 2011, tandis que les espoirs de convergence n'ont cessé d'être plus démentis le temps passant **(2)**. La Banque centrale européenne a dû entrer en infraction avec les traitées pour mener des politiques qualifiées de « non conventionnelles » qui ont abouti à déséquilibrer son bilan et à endetter lourdement les citoyens **(3)**.

La prospérité. La baisse de son poids économique, son recul industriel, son marché ouvert à tous les vents, ses désaccords et ses rivalités internes ont appauvri les Européens. Les niveaux de vie, sauf pour les pays de l'Est européen ayant bien utilisé les transferts communautaires et leur avantage en matière de coût du travail, marquent des reculs vis-à-vis des États Unis. Après ajustement pour la parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant américain est aujourd'hui d'environ 38 % supérieur à la moyenne de l'UE **(4)**.

**(1)** Le débat sur l'inconstitutionnalité soulevé par Philipe Seguin dans son discours de juillet 1992, en référence à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui pose que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation* », avait été évincé devant la promesse d'un avenir radieux.
**(2)** Ce que plusieurs observateurs appellent l' « euro-divergence ».
**(3)** La BCE a reçu un mandat unique – la stabilité des prix – là où la Fed américaine a un double mandat (prix et emploi). Ce choix, inspiré de la Bundesbank et des ordo-libéraux allemands, a conduit à des politiques procycliques : la BCE a augmenté ses taux en juillet 2008, au moment précis où la récession commençait, puis en avril et juillet 2011 en pleine crise des dettes souveraines. L'absence de fonction de prêteur en dernier ressort aux États membres jusqu'au *« whatever it takes »* de Mario Draghi en 2012 – décision contraire au *hors traité* – a failli provoquer l'éclatement de la zone.
**(4)** StatisticsTimes, « Comparing United States and European Union by Economy », 5 mars 2026, disponible ici.

L'immigration. L'ouverture sans cesse plus grande des frontières a conduit à une immigration incontrôlée (plus de 50 millions d'entrants dans l'UE depuis 2000) vécue comme une sorte de conquête silencieuse par une partie de plus en plus croissante des populations européennes d'origine. Les évolutions démographiques disent l'échec du modèle « ouvert » de Maastricht : démographie en berne et départs de jeunes européens toujours plus nombreux, au fur et à mesure que le modèle social européen attire toujours plus de citoyens de pays pauvres.

Quant à l'idée et la réalité européenne, au-delà des formules, elles ont également reculé : les pays n'organisent pas de préférence communautaire dans leurs achats stratégiques et les échanges entre populations sont en en réalité moins nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'étaient voici quarante ans.

### Le vice originel de l'intégration européenne

Trente ans après, le goût est amer. Le traité de Maastricht recélait – comme l'Acte unique (1986), les accords de Schengen (1995) ou le traité de Lisbonne après lui (2007) – un vice originel : les États membres ont délégué une part importante de leur souveraineté sans que soit constituée une souveraineté supérieure qui, en les englobant toutes, les aurait remplacées chacune. L'Acte unique empêche la constitution de puissances industrielles de taille mondiale. Schengen ne garantit pas la protection des territoires. Maastricht a donné une monnaie unique mais avec des budgets divergents et des fiscalités concurrentes, cassant d'entrée la logique affichée. Et la Commission multiplie les initiatives opposées aux intérêts des citoyens des États membres sur l'essentiel (immigration, économie, etc.) en affaiblissant leurs atouts (énergie, industrie, etc.) et en multipliant les interventions dans des domaines secondaires **(1)**.

Les effets sur la France ont été colossaux, du fait bien sûr que la France a fait sur la période des choix économiques et sociaux incompatibles avec les traités signés, accomplissant l'exploit en trois mandats (Hollande et Macron) de passer d'une situation moyenne et inquiétante à la situation la plus alarmante des pays de la zone euro et de l'Union.

Les défenseurs du traité de Maastricht plaident qu'il était une étape vers une intégration plus profonde. Mais, trente ans après, cette intégration n'est pas venue et les peuples ont payé le coût des crises générées par l'incomplétude du dispositif. L'Union est trop intégrée pour que chaque État gère seul ses crises et pas assez pour les gérer collectivement. Toute réflexion sur l'avenir européen impliquera de réévaluer les principes posés en 1992 à la lumière des déséquilibres qu'ils ont contribué à engendrer.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #UnionEuropéenne<br>#Euro<br>#Souveraineté | **Décision 12**. Ratification de l'Acte unique européen, qui consacre l'« Europe marché »<br>**Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés<br>**Décision 27**. Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français<br>**Décision 30**. Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005 |

**(1)** Tout en laissant États-Unis et Chine étendre leurs législations d'extraterritorialité.

**Décision 18** 27 juillet 1993



Modèle social et famille

## Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté

Loi n°93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre budgétaire et fiscal > disponible ici

**• Le gouvernement Balladur généralise l'exonération de cotisations sur les bas salaires : choix délétère pour notre industrie et nos finances publiques.**

C'est une erreur constante des cinquante dernières années : alors que la France possédait en 1975 des filières industrielles puissantes, à valeur ajoutée élevée (nucléaire, énergie, automobile, ferroviaire, aéronautique, armement, travaux publics, agroalimentaire, agriculture, luxe, etc.) qui pesaient dans le commerce international, les différents gouvernements vont, à rebours des intérêts de long terme du pays (qualité d'emploi, attractivité des compétences, compétitivité, balance commerciale), choisir de favoriser l'emploi peu qualifié plutôt que l'emploi à valeur ajoutée.

Après quelques rares dérogations sectorielles, en réponse à la crise de certains secteurs en mutation, du temps du gouvernement Barre, c'est à partir de 1983, qu'est formalisée, au titre de « *la politique de l'emploi* » la suppression de charges sur les bas salaires comme un axe clé de la politique sociale et économique. Dès le milieu des années 1980, se multiplient des exonérations ciblées : jeunes (contrat emploi formation), chômeurs de longue durée, contrats aidés, secteurs ou zones particulières. Après une pause pendant la première cohabitation (1986-1988), tous les gouvernements vont accentuer cette politique avec des accélérations régulières.

Mais c'est le gouvernement Balladur qui, par la loi du 27 janvier 1993**,** organise une première généralisation en supprimant les cotisations « familiales » pour les salaires entre 1 et 1,1 SMIC et une réduction de moitié jusqu'à 1,2 SMIC, marquant le début d'un allègement non plus ciblé sectoriellement ou sur une catégorie d'actifs mais générale. Les gouvernements suivants (notamment Juppé en 1995 et Jospin en 1998, mais aussi Raffarin, Ayrault, Philippe) ont élargi et renforcé ces dispositifs : barèmes dégressifs, taux plus forts, plus larges plages de salaires.

### Un contresens historique à l'heure de la mondialisation

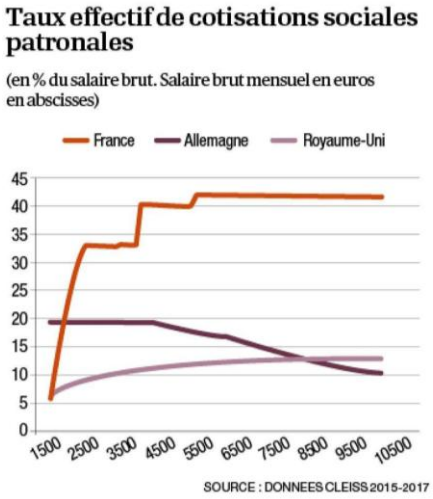
Rarement dénoncée, car d'apparence bienveillante, cette constante, constitue pourtant une cause centrale du déclin économique français. L'idée est apparemment sympathique : il s'agit de protéger le travail des moins qualifiés. Elle constitue en réalité un contresens complet au moment où entrent dans l'aire de jeu du commerce international des centaines de milliers de travailleurs de pays aux économies à coûts salariaux ultra-bas et à durée du travail bien plus longues que la nôtre (quand ce n'est pas la simple exploitation de populations et d'enfants en bas âge). Ainsi, au contraire de ce que sont les mutations internationales et à l'inverse des atouts français, la mesure consiste à créer une attractivité particulière vers le travail de faible qualification. Ce faisant, on assigne des centaines de milliers de salariés à des revenus sans cesse plus bas, mais jamais assez bas, au fur et à mesure que nos dirigeants, avec l'UE, ouvrent grand aux productions étrangères les vannes de secteurs.

Cette politique est un contresens économique concret, un leurre social, une trappe à pauvreté.

### Des effets délétères sur l'industrie, l'emploi, les finances publiques et l'investissement

Le graphique ci-dessous, tiré des travaux du Cleiss et qui montre la situation comparée des cotisation sociales en fonction du salaire en Allemagne Grande Bretagne et France, dit bien l'ampleur de l'erreur : là où l'Allemagne surtout et le Royaume-Uni favorisent le coût de l'emploi qualifié à revenu élevé, la France concentre ses efforts d'allègements sur les très bas revenus, à valeur ajoutée faible, et, au contraire, surcharge les emplois à valeur ajoutée **(Focus 2) (1)**.

**(1)** « La France championne d'Europe des cotisations sociales », *L'Opinion*, 22 septembre 2015.




Cette erreur est bien sûr à replacer dans le cocktail des autres mesures qui expliquent le recul industriel, la baisse de la valeur ajoutée, la chute régulière du commerce extérieur et la baisse des revenus. Elle n'explique pas tout. Pour autant, ses effets sont connus. Outre un recul de notre industrie (passée de 25 à 10 % environ du PIB entre 1980 et 2025), de l'emploi industriel (trois millions d'emplois perdus sur la période), ce sont à la fois le PIB par tête et les salaire moyen et médian français qui n'ont cessé de reculer dans les classements internationaux. Cette politique a en outre un coût élevé pour les finances publiques. La Cour des Comptes explique que « les allègements généraux de cotisations patronales du secteur privé sont passés de 20,9 milliards d'euros en 2014 à 77,3 milliards d'euros en 2024 (dont 63,6 milliards d'euros pour la Sécu et 13,7 milliards d'euros pour l'Unédic et l'Agirc-Arrco) [...], soit un triplement de leur poids, qui atteint 10,6 % de la masse salariale privée en 2024 » **(1)**.

A cela s'ajoute l'éviction des investissements qui pourraient venir en France sur des emplois qualifiés si les charges sociales et de la fiscalité des salaires comme des entreprises y étaient plus proches de la moyenne européenne voire de la situation allemande. Cet effet d'éviction n'est pas chiffré car il est évidemment difficile à évaluer et contestables puisque les investissements ou les créations d'emplois ne se font pas sur un seul mais bien sur un ensemble de critères.

### La politique de détaxation des bas salaires mine le « modèle social français »

Les effets de cette politique sont délétères. Les dispositifs deviennent structurels. Alors que les contrats aidés représentaient 3,3 % de l'emploi des moins de 26 ans en 1974, le taux s'envole très vite : 10,6 % en 1980, 30,2 % en 1986, 38% en 2024 **(2)**. Ils coûtent cher, leur efficacité en termes d'insertion est faible, ils favorisent les effets d'aubaine : des employeurs utilisent l'aide publique pour des emplois qu'ils auraient de toute façon créés. Et la multiplication des types de contrats, des noms et des statuts rend la politique moins lisible et difficile à évaluer collectivement.

A cela s'ajoute une conséquence grave qui fait de ces mécanismes un étau pour notre système social : les bas salaires (17% des salariés au smic aujourd'hui contre 11% en 2017) ne finançant plus la protection sociale, le financement du fameux modèle social français repose de plus en plus sur les salaires élevés ou moyens, et donc sur l'emploi qualifié français qui devient toujours plus cher pour les industriels et investisseurs internationaux et aussi français. La politique de détaxation des bas salaires a ainsi miné le cœur du fameux « modèle social français », le travail et l'emploi qualifié, la capacité à redistribuer et la compétitivité du pays.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Emploi | **Décision 7**. Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social |
| #PouvoirdAchat | **Décision 13**. RMI : symbole de l'extension sans fin de l'État social |
| #Retraites | **Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social |
| #Entreprises | |
| #Industrie | |
| #Compétitivité | |
| #Investissements | |

**(1)** Cour des comptes, *La sécurité sociale : rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 26 mai 2025, disponible ici.
**(2)** Voir notamment Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, octobre 2011, disponible ici, *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, 5 octobre 2016, disponible ici et Rapport public annuel 2018, 7 février 2018, disponible ici.

**Décision 19** 1er mars 1994



Sécurité et justice

## Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste

Lois n°92-683 à 92-686 du 22 juillet 1992 et n°92-1336 du 16 décembre 1992 portant réforme du code pénal, entrées en vigueur le 1er mars 1994 > disponible ici et disponible ici

**• En supprimant les peines minimales et le mécanisme des circonstances atténuantes pour donner au juge une très grande liberté d'individualisation, le nouveau code pénal consacre une dérive idéologique de vingt ans et installe les conditions structurelles d'une justice trop laxiste.**

Le code pénal napoléonien de 1810 appelait depuis longtemps une réforme. Dès 1966, le Garde des Sceaux Jean Royer impulse les premières réflexions. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing crée une commission de révision présidée par le procureur général Maurice Aydalot. L'avant-projet de 1978 est rejeté pour une raison révélatrice : le gouvernement de droite le juge « insuffisamment répressif » **(1)**.

### Vingt ans de travaux, un texte confisqué par la gauche

L'alternance de 1981 change tout : Robert Badinter, garde des Sceaux, reprend la main et prend lui-même la présidence de la commission, dont il « modifie radicalement » la composition. Son projet est déposé au Sénat en 1986, repris par Michel Rocard en 1989, et les cinq lois constitutives sont promulguées le 22 juillet 1992 par une majorité socialiste. L'entrée en vigueur, repoussée à deux reprises, est finalement fixée au 1er mars 1994. La droite est revenue aux affaires, avec Edouard Balladur à Matignon, et elle fait entrer en vigueur un texte dont elle n'est pas l'auteur. Ce paradoxe s'explique par la manière dont le texte a été présenté : la modernisation technique d'un code vieilli, que la droite libérale accepte au nom du principe de légalité. Elle paiera cher cette complaisance.

### La suppression des peines minimales : un blanc-seing au magistrat

La rupture centrale du code de 1994 est philosophique autant que technique. Sous l'ancien code de 1810, chaque infraction était assortie d'une fourchette : un minimum et un maximum entre lesquels le juge se prononçait. Les circonstances atténuantes (instituées par la loi du 28 avril 1832 et progressivement généralisées) permettaient de descendre sous le plancher légal, mais leur octroi devait être explicitement motivé. Ce mécanisme garantissait qu'une peine minimale existait pour chaque crime ou délit, signal envoyé par la loi à la société sur la gravité irréductible de l'acte. Le code de 1994 supprime l'intégralité de ce système. Désormais, seul le maximum est fixé : « les textes répressifs ne fixent que le maximum encouru en dessous duquel le juge est libre de descendre sans avoir à motiver sa décision » **(2)**. Le principe d'« individualisation des peines », philosophie cardinale de Robert Badinter, est consacré à l'article 132-24 du nouveau code. C'est un blanc-seing donné au magistrat **(3)**. Les circonstances atténuantes disparaissent mécaniquement : sans plancher légal, elles n'ont plus d'objet. Le juge peut désormais prononcer, sans justification spéciale, une peine proche de zéro pour n'importe quel délit.

### L'autorité de la norme pénale qui s'effondre

Trente ans après, le bilan est documenté. En janvier 2025, le magistrat honoraire Dominique-Henri Matagrin publie pour l'Institut pour la Justice une étude portant sur 98 % des délits sanctionnés en 2022. Constat sans appel : pour plus de 90 % des délits, la prison ferme est une minorité des peines effectivement prononcées ; elle est « ultra-minoritaire » – inférieure à un cinquième des sanctions – dans 40 % des délits. Par exemple, pour des violences sur une personne dépositaire de

**(1)** « La réforme du code pénal remise en cause : la logique de la répression », *Le Monde*, 27 février 1980, disponible ici.
**(2)** Assemblée nationale, projet de loi n°1413 relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013, disponible ici.
**(3)** Jacques Mézard, Proposition de loi tendant à la suppression des peines planchers, Sénat, proposition de loi n°733 (2011-2012), 31 juillet 2012, disponible ici.

l'autorité publique, délit puni jusqu'à dix ans de prison, la prison ferme n'est prononcée que dans 35,8 % des cas et 86,1 % des condamnations sont inférieures à un an. « Centrale dans la loi, la peine de prison effective est devenue marginale dans la pratique des juges », conclut Dominique-Henri Matagrin **(1)**.

Dès 2007, confronté à ce constat, le gouvernement de Nicolas Sarkozy réintroduit des peines minimales pour les récidivistes (les « peines planchers ») avant que la loi Taubira de 2014 les abroge à nouveau. Treize ans d'aller-retour illustrent l'impossibilité de colmater par des rustines un code dont l'architecture de fond repose sur l'appréciation souveraine du juge. Le résultat est lisible dans l'opinion : 68 % des Français jugent la justice trop laxiste en 2021, 80 % en 2024 **(2)**. Ce sentiment n'est pas irrationnel : quand la loi brandit des peines théoriques sévères que les tribunaux ne prononcent qu'exceptionnellement, c'est l'autorité de la norme pénale qui s'effondre. Et c'est la sécurité des Français, qui est l'une de leurs libertés fondamentales, qui recule

| Mots clés | Mauvaises décisions associées |
|---|---|
| #Sécurité<br>#Justice<br>#Liberté | **Décision 9**. Abrogation de la loi Peyrefitte : acte fondateur de la culture de l'excuse dans la justice<br>**Décision 34**. Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche<br>**Décision 41**. La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français |

**Décision 20** 26 mars 1995



Immigration et intégration

## Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés

Décret n°95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 > disponible ici

**• Destinée d'abord à favoriser la libre circulation interne, l'accord de Schengen a surtout favorisé une immigration massive en Europe.**

Signé le 14 juin 1985 entre la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, les Pays-Bas, et le Luxembourg, la convention d'application de l'accord de Schengen entre en vigueur le 26 mars 1995 avec deux autres pays, l'Espagne et le Portugal. Il est élargi à l'ensemble de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam (1997), appliqué en 1999 et devient alors une partie intégrante du droit communautaire. A l'instar de ce que sont les transferts de compétences ou de souverainetés décidées par les traités de Maastricht et de Lisbonne, l'accord de Schengen repose sur un échange déséquilibré dans lequel la souveraineté abandonnée par l'État membre n'est pas remplacée par une souveraineté pleine et effectivement exercée par l'échelon communautaire.

En l'occurrence la suppression des contrôles intérieurs décidée est *immédiate* et *contraignante* alors que le renforcement des frontières extérieures n'est, d'entrée, défini que comme *progressif* et *partagé*. Cette asymétrie n'est pas un accident : elle reflète les priorités des États signataires qui, comme en matière commerciale (Acte Unique), veulent alors la libre circulation avant tout. Si bien sûr la libre circulation de personnes est un atout pour les citoyens européens, la question de la sécurité et du contrôle des frontières restera toujours secondaire pour la Commission jusque tout récemment, sous la pression des États membres et des opinions publiques nationales.

**(1)** Dominique Henri Matagrin, *L'emprisonnement ferme, peine centrale mais sanction marginale*, Institut pour la Justice, 24 janvier 2025, disponible ici.
**(2)** Sondage CSA pour le Sénat, septembre 2021, disponible ici et sondage CSA pour *Le JDD*, Europe 1 et CNews, septembre 2024, disponible ici.

## Des outils à l'efficacité limitée

Ainsi, Schengen n'a jamais créé un corps de garde-frontières européen souverain. La surveillance des frontières extérieures restant une compétence nationale, exercée par des États dont les capacités, les priorités et les intérêts divergent profondément. Frontex, créé en 2004 et renforcé en 2019 (corps permanent de 10 000 agents prévu), reste une agence de coordination, non une force exécutive autonome – elle ne peut intervenir sans l'accord de l'État membre concerné. Le résultat est clair : le maillon faible de la chaîne détermine le niveau de sécurité de l'ensemble

Idem s'agissant du SIS, le Système d'Information Schengen (SIS), puissant mais non suffisant. Réussite technique, le SIS repose sur la qualité des données nationales alimentant le système : si un État ne signale pas, personne ne sait. Les failles révélées après les attentats de 2015-2016 ont montré que des individus connus de services de renseignement nationaux n'étaient pas inscrits au SIS, faute de coopération ou de procédures harmonisées.

## Choc migratoire de 2015 : un test grandeur nature qui a échoué

Le choc migratoire de 2015 (environ 1,2 million de demandes d'asile en 2015 contre environ 200 000 en 2010 et plus d'un million d'entrées) a révélé la fiction du contrôle extérieur régulièrement dénoncée par certains depuis l'entrée en vigueur de l'accord :

- les hotspots grecs ou italiens ont été débordés, avec enregistrement défaillant des entrants ;
- le règlement de Dublin (dont le principe est que le pays de première entrée est seul responsable du traitement de la demande d'asile) a été contourné de fait, les États de première entrée laissant passer les migrants vers d'autres pays ;
- la règle de non-refoulement, principe est garanti par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et la Convention européenne des droits de l'Homme, qui implique notamment de ne pas refuser l'entrée à la frontière ou d'expulser une personne sans avoir examiné sa situation *individuelle*, combinée à l'absence d'accord de réadmission effectif avec les pays tiers, a rendu toute politique de renvoi largement inopérante.

## Un système structurellement dysfonctionnel

Schengen a en effet été construit sur un postulat implicite : les pressions extérieures resteraient gérables, les États coopéreraient de bonne foi et la prospérité européenne n'attirerait pas de flux migratoires incontrôlables. Ces trois postulats ont été invalidés. Le dispositif a ignoré les enjeux des équilibres démographiques mondiaux, pour faciliter la circulation dans un contexte de stabilité. Les pays de première ligne (Italie, Grèce, Espagne, France notamment) qui, avec l'Allemagne reçoivent 80 % des demandes d'asile, font face à des coûts non compensés. Et les intérêts divergents des États membres (main-d'œuvre, tourisme, relations diplomatiques avec les pays d'origine, etc.) ont ravivé les tensions.

Le système est ainsi structurellement dysfonctionnel. L'ensemble de l'UE (Schengen ou non) applique la Directive 2008/115/CE, dite *directive retour*, qui fixe quand une décision de retour doit être émise, les délais, les conditions de rétention, les garanties juridiques, les cas où l'éloignement forcé est possible, etc. Mais selon les chiffres récents, les taux effectifs globaux varient selon les années de 18 à 30 % **(1)**, du fait principalement du refus de coopération des pays d'origine sans, cependant, que la Commission n'envisage de politique concertée des États membres à leur endroit, résultat logique du déséquilibre de l'accord initial **(2)**.

L'échec illustre, dans son domaine, le vice initial de conception des traitées européens des cinquante dernières années : l'absence d'une véritable souveraineté communautaire et de son exercice effectif en face de l'abandon de compétences et de souverainetés nationales. Ce n'est donc pas seulement Schengen qui a failli : c'est l'ensemble du dispositif juridique et politique européen qui a démontré qu'il ne disposait pas de moyens fiables et efficaces pour faire face aux flux réguliers, massifs et organisés d'entrants.

---

**(1)** Frontex, « Irregular border crossings down 26% in 2025, Europe must stay prepared », communiqué de presse, 15 janvier 2026, disponible ici.
**(2)** Les autres raisons sont les sujets d'identité incertaine, les recours multiples du droit européen (notamment les mandats d'arrêt européens contestés par les juridictions nationales) et la capacité insuffisante des centres de rétention qui imposent de relâcher les ressortissants.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Immigration | **Décision 2**. Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour |
| #Démographie | **Décision 4**. Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée |
| #UnionEuropéenne | **Décision 24**. AME : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas |
| #Souveraineté | **Décision 31**. Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester |

**Décision 21** 24 avril 1996



Santé

## Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé

Ordonnance n°96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins > disponible ici

### • L'Ondam impose un pilotage centralisé, rigide et court-termiste, qui empêche les réformes structurelles nécessaires au système de santé.

Les ordonnances « Juppé » de 1996 ont notamment institué l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), voté chaque automne en loi de financement de la sécurité sociale afin de fixer l'évolution des dépenses pour l'année suivante. L'intention initiale était légitime : discipliner une dépense déjà dynamique et améliorer la visibilité macro-budgétaire **(1)**. Près de trente ans plus tard, un bilan peut être fait. Si l'Ondam a incontestablement permis de renforcer le cadre de suivi financier, il a également installé un mode de pilotage étatique, centralisé, rigide et centré sur le court terme. Celui-ci contribue aujourd'hui aux tensions du système et freine les transformations structurelles nécessaires. Son horizon annuel apparaît totalement inadapté à la gestion d'un système de santé. Ses principaux enjeux (territoriaux, démographiques, budgétaires, etc.) imposeraient un système fondé sur l'innovation, la prévention et l'autonomie des acteurs.

#### Avant 1996 : un pilotage imparfait mais ancré dans la régulation conventionnelle

Avant la réforme Juppé, la maîtrise des dépenses reposait principalement sur trois leviers : les conventions nationales entre l'assurance maladie et les professions de santé, des enveloppes sectorielles (hospitalières notamment) et plusieurs mécanismes de régulation médico-économique négociée. La régulation budgétaire demeurait largement décentralisée, conventionnelle et évolutive. Ce modèle présentait des limites réelles, en particulier une maîtrise insuffisante de la dynamique de dépenses **(2)**. Il offrait néanmoins deux avantages, regrettés aujourd'hui : une responsabilisation plus directe des acteurs de soins et une capacité d'ajustement progressive, plus apte à permettre des transformations sanitaires structurelles que les corrections budgétaires brutales.

#### 1996 : la bascule vers un pilotage macro-budgétaire annuel

Les ordonnances de 1996 introduisent une rupture majeure : la création d'un objectif de dépenses voté par le Parlement, le renforcement du pilotage national de l'assurance maladie et donc la mise sous contrainte budgétaire de l'ensemble des sous-secteurs. La France adopte ainsi un pilotage centralisé par enveloppe et par sous-enveloppes (sous-ONDAM), largement étanches. Ce choix pouvait se justifier du point de vue des finances publiques, fondé sur une pure logique de conformité budgétaire. Mais il s'avère inefficace du point de vue de l'économie de la santé, les transformations du système étant longues, coûteuses et nécessitant une volonté politique claire et stable.

---

**(1)** Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)*, 14 avril 2025, disponible ici.
**(2)** *Ibid.*

### Le vice de conception : une règle annuelle génératrice de court-termisme

Le cœur de la fragilité du dispositif est sa temporalité. L'ONDAM est voté en fin d'année pour application immédiate au 1er janvier suivant, soit à peine quelques semaines après sa validation définitive. Les acteurs découvrent donc la contrainte qui va réellement peser sur eux tardivement, ce qui favorise un pilotage réactif. Au-delà, l'annualité du texte le rend sensible aux aléas politiques et contribue à entretenir un biais trop optimiste, désormais systématique, dans la construction de la trajectoire **(1)**. Dans ce cadre, l'ajustement passe prioritairement par des mesures rapides (gels, mises en réserve, régulations infra-annuelles, etc.) plutôt que par des réformes structurelles. Or les gains d'efficience durables en santé (prévention, virage ambulatoire, réorganisation territoriale) supposent des investissements dont les effets ne se matérialisent qu'à moyen terme. Le cadre annuel crée ainsi un biais défavorable à la prévention et tend à figer les capacités de transformation profonde du système **(2)**.

### Un échec financier

Si l'Ondam confère une apparence de discipline stricte, son respect effectif repose largement sur des ajustements infra-annuels. La Cour des comptes souligne régulièrement le rôle déterminant des mises en réserve et autres mesures correctrices dans l'atteinte de la cible. Cette mécanique alimente une forme d'opacité : l'objectif voté par le Parlement correspond de plus en plus rarement à la contrainte effectivement appliquée en gestion. Mais, sur le fond, les chiffres révèlent l'échec du système. De 1997 à 2009, l'Ondam n'a été respecté qu'une seule fois, en 1997, l'année de sa création. Certaines années voyaient les dépenses progresser au double du taux voté **(3)**. La décennie 2010-2019, souvent présentée comme la preuve de la maturité du dispositif, repose davantage sur l'abaissement progressif des objectifs votés que sur une réforme structurelle du système. L'Ondam est systématiquement dépassé depuis 2020 **(4)**. Le résultat global est sans appel : l'Ondam atteint 265 milliards d'euros en 2025, la branche maladie affiche un déficit de 13,8 milliards en 2024, et la Cades a absorbé plus de 258 milliards de dettes sociales cumulées depuis 1996 **(5)**.

### Des effets systémiques désormais visibles

Avec le temps, ce mode de régulation a produit des dérives : pilotage en *« stop-and-go »*, pression asymétrique sur les secteurs les plus régulables, lisibilité démocratique imparfaite et déresponsabilisation progressive des acteurs de terrain. Le système s'est progressivement enfermé dans une logique où la tenue de l'enveloppe annuelle prime trop souvent sur l'amélioration structurelle de l'efficience et de la qualité des soins et où les arbitrages budgétaires se font sur une logique politique plus qu'économique ou sanitaire. Les analyses convergent pour souligner les limites d'un pilotage strictement fondé sur une enveloppe votée chaque année. Une évolution vers un cadre plus pluriannuel, responsabilisant et économiquement cohérent apparaît désormais nécessaire pour concilier soutenabilité financière et modernisation du système de santé.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Santé<br>#DépensesPubliques<br>#Investissements<br>#Technocratie | **Décision 3**. Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous<br>**Décision 28**. Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide<br>**Décision 32**. Création des ARS : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante |

**(1)** Élisabeth Doineau et Raymonde Poncet-Monge, *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, Sénat, rapport d'information n° 901 (2024-2025), 23 septembre 2025, disponible ici.
**(2)** HCAAM, *Avis sur la régulation du système de santé*, 22 avril 2021, disponible ici.
**(3)** FIPECO, « L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) », 4 juillet 2025, disponible ici.
**(4)** Élisabeth Doineau et Raymonde Poncet-Monge, *op. cit.*
**(5)** Cour des comptes, *op. cit.*

**Décision 22** 13 juin 1998



Modèle social et famille

## Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social

Loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (dite loi « Aubry I ») et loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail (dite loi « Aubry II ») > disponible ici et disponible ici

**• La réforme des 35 heures pénalise lourdement l'économie française, les comptes publics et les travailleurs des postes les plus modestes.**

L'instauration des 35 heures constitue l'archétype des graves erreurs politiques. Proposée par Dominique Strauss-Kahn lors des législatives de 1997, l'idée se veut un sésame démagogique à l'exemple de la réforme des retraites de la campagne de 1981. Certes, depuis 1993, le gouvernement Balladur avait, avec l'expérience des RTT, succombé à l'idée que le partage du travail crée de l'emploi. Mais Strauss-Kahn concevait que, passé l'effet du slogan, l'application serait légère. Las ! La mise en place des 35 heures par Martine Aubry sera générale, rapide, obligatoire. La loi « Aubry I » fixe le cadre de la réduction du temps de travail vers 35 heures, appliquée ensuite progressivement au 1er janvier 2000 pour les grandes entreprises. Des aides publiques viennent « adoucir » la contrainte. La loi « Aubry II » la généralise aux entreprises de moins de vingt salariés à compter du 1er janvier 2002. Elle transforme l'aide en allégement de cotisations sur les bas et moyens salaires. Toute heure travaillée au-dessus des 35 heures est majorée selon une grille fixe.

### Une mauvaise décision au mauvais moment

La réforme tombe au plus mauvais moment : celui de la mise en concurrence des systèmes productifs ouest-européens avec ceux de pays à prix de revient et réglementations sociales, environnementales beaucoup moins élevés. Peu après donc les accords du Gatt (1992), la création du Marché unique (1993), celle de l'OMC (1995) et au moment de l'entrée de la Chine (2001), de Taiwan (2002) et du Vietnam (2005), comme de la vague d'élargissements de l'Union européenne... Avec les 35 heures, la France s'ajoute un nouvel et lourd handicap. Il suffit, pour le mesurer, de comparer à ce qui est, alors, la réponse allemande à la nouvelle donne mondiale : les réformes du chancelier Schröder de 2002 ont comme objectif revendiqué la baisse du coût du travail, les marges des entreprises, le renforcement de l'industrie allemande **(1)**.

### Un coût exorbitant pour l'économie et les finances publiques

Les effets du texte seront immédiats, lourds et durables : hausse du coût du travail, perte de compétitivité, complexification, désorganisation **(2)**. La décision aboutit à renchérir le coût du travail de 10 à 14 %, selon les estimations, malgré les allégements de charges. Pour Rexecode, les 35 heures expliquent la soudaine perte de compétitivité de la France (recul de 35 % des parts de marché dans le commerce mondial entre 2000 et 2010), spécifiquement vis à vis de la zone euro **(3)**. Le commerce extérieur s'installe à compter de 2000 dans un déficit chronique ; la désindustrialisation s'accélère. Et au contraire du but recherché, la réforme n'aura d'impact favorable que pour les cadres à revenus aisés des métiers tertiaires ou à forte valeur ajoutée. On limitera en effet dès 2004 l'évolution des salaires les plus modestes. Le tout aboutissant *in fine* à creuser les inégalités salariales **(4)**. L'impact pour les finances publiques, lourd, reste difficile à chiffrer de façon sûre **(5)**, tant la réforme s'ajoute à un ensemble de mesures néfastes et que, rapidement, les correctifs (mesures Fillon du gouvernement Raffarin de 2003), consistant à réduire toujours les charges sur les bas salaires pour limiter le coût excessif du travail peu qualifié, viennent compliquer les calculs. Cependant, la direction du Budget évalue le coût cumulé des

**(1)** « Les 35 heures en France sont une chance pour les entreprises allemandes », aurait déclaré Gerhard Schröder après une rencontre avec Dominique Strauss-Kahn en 1999 lors d' un Congrès de l'Internationale socialiste. Le propos, s'il n'est pas certain, est cité comme rapporté « par des proches » dans plusieurs médias et dans plusieurs ouvrages (Nicolas Baverez, Alain Minc, etc.).
**(2)** La mise en place a été très difficile notamment dans la fonction publique hospitalière, les salariés faisant des heures supplémentaires non payées dont le « stock » n'est toujours pas résorbé à ce jour.
**(3)** Rexecode, *Enquête Compétitivité 2012*, 18 novembre 2012, disponible ici.
**(4)** Martine Aubry fera de très mauvais scores dans les quartiers modestes dans la 5e circonscription du Nord où elle se présente lors des élections législatives de 2002.
**(5)** Il est intéressant de noter qu'il n'existe pas de rapport public permettant d'isoler et de chiffrer de façon sûre l'impact des 35 heures sur les finances publiques.

35 heures pour les finances publiques à 118,3 milliards d'euros sur la période 2003-2013 **(1)**. À ce coût, il faudrait ajouter celui de la défiscalisation des heures supplémentaires, mise en place en 2007 et supprimée par François Hollande en 2012.

### Au mieux, un impact très marginal sur l'emploi

La logique veut que soit pris en compte l'impact de cette loi sur les créations d'emplois, qui entraînent des répercussions positives pour les caisses de l'État et de la Sécu. L'Insee affirme que les 35 heures ont entraîné la création de 350 000 postes entre 1997 et 2002, avec force aides donc **(2)**. Parallèlement, la réforme aurait entraîné la création de 53 000 emplois entre 2002 et 2005 dans le secteur public, essentiellement à l'hôpital, pour un coût de quelque deux milliards en 2005 **(3)**. La Direction du budget juge cependant trop hasardeux d'effectuer le calcul. En 2007, un rapport du Conseil d'analyse économique explique que ce sont en réalité les allégements de charges sur les bas salaires qui, en abaissant de façon massive le coût du travail peu qualifié, ont été les véritables vecteurs d'emplois au moment de la mise en place de la réforme. Selon ce rapport, la baisse de la durée légale de 39 à 35 heures a eu, au mieux, un impact très marginal sur l'emploi **(4)**.

Les gouvernements suivants, quelle que soit leur couleur politique, n'auront pas le courage de revenir sur le sujet, multipliant les montages pour « assouplir ». Vingt-cinq ans après, la France travaille moins que ses concurrents comparables, quels que soient les critères, et s'est installée dans la désindustrialisation. Notre pays vit depuis vingt-cinq ans avec les 35 heures, et des réglementations compliquées pour les corriger et contourner.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Emploi | **Décision 7**. Retraite à 60 ans : première cause du déclin économique et social |
| #DépensesPubliques | **Décision 13**. RMI : symbole de l'extension sans fin de l'État social |
| #Retraites | **Décision 18**. Exonérations de charges sur les bas salaires : la préférence pour la pauvreté |
| #Compétitivité | |
| #Industrie | |
| #Investissements | |
| #Entreprises | |
| #PouvoirdAchat | |

**(1)** Thierry Benoît et Barbara Romagnan, *L'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail*, Assemblée nationale, rapport d'enquête n° 2436, 9 décembre 2014, disponible ici.
**(2)** INSEE, « Les premières conséquences de la réduction du temps de travail sur l'emploi », Économie et Statistique n°383-384, 2005. Le prix de revient annuel par emploi est chiffré, selon les études, entre 7 500 et 12 500 euros annuels pour les finances publiques.
**(3)** Albéric de Montgolfier, *Le temps de travail : un enjeu pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques*, Sénat, Rapport d'information n° 292 (2015-2016), 13 janvier 2016, disponible ici.
**(4)** Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Temps de travail, revenu et emploi*, Conseil d'analyse économique, rapport n°68, mars 2007, disponible ici.

**Décision 23** 9 juillet 1999



Économie, industrie et agriculture

# Renforcement des SAFER : un contresens pour l'agriculture française

Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole > disponible ici

**• En renforçant les SAFER, la « loi Glavany » de 1999 a freiné la mise à niveau des exploitations françaises, causant un handicap compétitif durable pour le secteur agricole.**

L'accès au foncier constitue un enjeu stratégique majeur pour notre puissance agricole. Il s'agit à la fois de permettre l'agrandissement d'exploitations porteuses de projets de modernisation, de garantir la transmission des exploitations, de lutter contre la spéculation foncière et de préserver les paysages ainsi que l'environnement. Ces objectifs, parfois contradictoires, génèrent des tensions fortes entre les acteurs des territoires, justifiant l'intervention de l'État pour préserver l'intérêt général et sécuriser notre souveraineté alimentaire.

## La création des SAFER : un outil structurant de la politique agricole française

Le 5 août 1960, la loi de programmation agricole crée les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural), sous le contrôle des ministères de l'Agriculture et de l'Économie, avec pour mission d'accompagner le développement d'une agriculture plus productive et de faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs **(1)**. La loi de 1962 vient renforcer ce dispositif en dotant les SAFER d'un droit de préemption sur les transactions foncières agricoles, mécanisme conçu comme un outil de régulation au service de la restructuration agraire **(2)**. Ce cadre d'intervention publique a profondément transformé les campagnes françaises et contribué à bâtir une agriculture moderne, performante et structurée, pilier de la puissance agricole française jusqu'au début des années 1990.

## La loi Glavany de 1999 : un renforcement du contrôle à rebours des dynamiques européennes

À la fin des années 1990, dans un contexte marqué par l'Agenda 2000 de la Politique Agricole Commune (PAC), les institutions européennes affichent une ambition claire : renforcer la compétitivité et la puissance agricole de l'Union. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne ou encore la Pologne, saisissent cette opportunité pour favoriser la consolidation des exploitations, accélérer leur modernisation et améliorer leur compétitivité. Dans ce contexte, la France aurait dû engager une évolution de sa politique foncière en faveur de l'agrandissement des exploitations et de l'investissement. Le gouvernement de Lionel Jospin, sous l'impulsion du ministre de l'Agriculture Jean Glavany, fait le choix opposé avec la loi du 9 juillet 1999. Elle renforce en effet significativement les pouvoirs des SAFER, notamment en étendant leur droit de préemption aux cessions de parts de sociétés détenant du foncier agricole. Ce changement marque un tournant : au-delà des transactions foncières classiques, c'est désormais l'ensemble des opérations de structuration du capital agricole qui se trouve soumis à un contrôle administratif.

L'impact est majeur. Là où nos partenaires européens favorisent la croissance et la consolidation des exploitations, la France introduit un niveau supplémentaire de régulation qui complexifie les transmissions, freine l'entrée d'investisseurs et limite les dynamiques d'agrandissement. Ce cadre contribue à ralentir la modernisation du tissu agricole français dans un contexte de concurrence européenne et mondiale accrue.

## Une conséquence durable : un handicap structurel de compétitivité

Plus de 25 ans après l'adoption de la loi Glavany, ses effets structurels apparaissent clairement dans les écarts de compétitivité entre la France et ses principaux concurrents européens. La taille moyenne des exploitations françaises

**(1)** Loi n°60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, disponible ici.
**(2)** Loi n°62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, disponible ici.

demeure significativement inférieure à celle observée dans plusieurs grands pays agricoles : environ 69 hectares en France, contre plus de 90 hectares en Allemagne et plus de 100 hectares dans certains pays d'Europe de l'Est **(1)**. Cette situation se traduit par des coûts de production plus élevés, une moindre capacité d'investissement et une difficulté accrue à intégrer les innovations technologiques et organisationnelles, qui reposent souvent sur des effets d'échelle.

La France a ainsi vu son excédent agroalimentaire se dégrader significativement, passant d'environ 8 à 10 milliards d'euros au début des années 2000 à moins de 4 milliards d'euros en 2024. Dans le même temps, l'Allemagne, l'Espagne et la Pologne ont connu une croissance très rapide de leurs exportations agroalimentaires (respectivement multipliées par environ 3, 3 et 10) **(2)**, traduisant un décrochage relatif mais bien réel de la France dans la compétition européenne.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Agriculture<br>#Environnement<br>#Normes<br>#Compétitivité<br>#Investissements<br>#Souveraineté | **Décision 10**. Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité<br>**Décision 29**. Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel |

**Décision 24** 27 juillet 1999



Immigration et intégration

## Aide médicale d'Etat : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas

Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle > disponible ici

### • L'AME est un dispositif quasi sans équivalent en Europe et dont le coût, les bénéficiaires et les effets migratoires n'ont cessé de croître depuis vingt-cinq ans.

La loi du 27 juillet 1999, dite « loi CMU », crée simultanément la Couverture maladie universelle (CMU) pour les résidents réguliers les plus pauvres et, pour les étrangers en situation irrégulière, l'Aide médicale de l'État (AME). Géré désormais par l'État et non plus par les départements, le dispositif fixe des conditions d'accès relativement simples : trois mois de résidence irrégulière en France et des ressources inférieures à un plafond de 843 euros mensuels pour une personne seule en 2025. En contrepartie, l'AME ouvre une prise en charge à 100 % des soins médicaux et hospitaliers, sans avance de frais et sans reste à charge, dans un panier quasiment identique à celui des assurés sociaux de droit commun – consultations, médicaments, hospitalisation, soins dentaires, optique –, à l'exclusion des cures thermales et de la PMA **(3)**.

#### Vingt-cinq ans de dérive : la progression inexorable des bénéficiaires

Dès 2001, première année pleine, l'AME compte déjà 139 000 bénéficiaires. La courbe ne s'infléchira jamais : 154 971 en 2004, 230 000 en 2011, 334 546 en 2019 (+116 % en quinze ans), 411 364 en 2022, 465 744 au 30 septembre 2024, soit un doublement en treize ans. Tous volets confondus, le nombre total de bénéficiaires dépasse 480 000 fin 2024 **(4)**. Le coût suit la même trajectoire : 831 millions d'euros en 2014, 1,387 milliard en 2024, soit +67,6 % en dix ans. Les dépenses

**(1)** Eurostat, « *Structure des exploitations agricoles* », dernières données disponibles (2020-2022), disponible ici.
**(2)** Commission européenne, « *Agri-Food Data Portal.* Analytical factsheets », disponible ici.
**(3)** Claude Evin et Patrick Stefanini, *Évaluation de l'aide médicale de l'État*, décembre 2023, disponible ici.
**(4)** Vincent Delahaye, *L'aide médicale de l'État*, Sénat, rapport d'information n°841 (2023-2024), disponible ici.

budgétaires strictes progressent de 40 % sur la même période. En 2024, l'État a même contracté une dette de 185 millions d'euros à l'égard de la CNAM, faute de crédits budgétés suffisants. L'AME représente 17,2 % des dépenses que l'État déclare consacrer à l'immigration et à l'intégration **(1)**.

### Une singularité française : un dispositif plus généreux que chez nos voisins

La France figure parmi les États européens dont la prise en charge médicale des étrangers en situation irrégulière est la plus étendue. Certains pays s'en tiennent aux seuls soins d'urgence vitale. L'Allemagne exclut la prise en charge des maladies chroniques déclarées dans le pays d'origine. L'Espagne et le Portugal pratiquent certes un accès universel aux soins mais dans un cadre qui ne crée pas de droit distinct pour les irréguliers. Didier Leschi, alors directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), estimait en 2023 que « la France, qui fait partie des mieux-disants, doit s'aligner sur ses principaux partenaires » **(2)**. Cette position a des effets : le rapport Evin-Stefanini note que la carte AME « permet l'accès à des prestations associatives du type banque alimentaire ou le bénéfice de tarifs sociaux appliqués par certaines collectivités », contribuant objectivement au maintien en situation irrégulière **(3)**.

### L'AME comme baromètre de l'immigration irrégulière

Le nombre de bénéficiaires de l'AME constitue, « une première approche statistique du nombre de personnes en situation irrégulière sur le territoire » **(4)**. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Entre 2020 et 2024, les bénéficiaires de l'AME augmentent de 26,3 %, les interpellations d'étrangers en situation irrégulière de 37 % et les demandes d'asile de 69,4 % : trois indicateurs qui progressent en parallèle et convergent vers un stock estimé à 700 000-900 000 personnes en situation irrégulière, dont la moitié environ recourt à l'AME. La création du dispositif en 1999 s'inscrit dans la continuité des décisions qui ont, depuis 1976, renforcé les avantages associés au séjour irrégulier en France : avec le décret sur le regroupement familial (1976), les grandes circulaires de régularisation (1981, 1997) et l'admission exceptionnelle au séjour (2012) : autant de signaux envoyés aux candidats à l'émigration du monde entier.

### Une réforme impossible, une dépense incontrôlable

Depuis vingt-cinq ans, l'AME fait l'objet de tentatives régulières de réforme, sans qu'aucune n'aboutisse **(5)**. Dernière en date : le 7 novembre 2023, le Sénat vote la transformation de l'AME en aide médicale d'urgence aux contours drastiquement réduits. La disposition est retirée du texte final sous la pression du gouvernement Borne, qui commande le rapport Evin-Stefanini ; celui-ci, concluant à un dispositif « globalement maîtrisé », est aussitôt instrumentalisé pour bloquer toute réforme. Huit anciens ministres de la santé et la ministre en exercice signent une tribune contre toute suppression au nom de la santé publique. L'argument sanitaire est réel : il vaut mieux prévenir que guérir et les épidémies non soignées peuvent coûter cher à la collectivité. Mais il ne masque pas ce que révèle la trajectoire de l'AME : une dépense incontrôlée et indexée sur le niveau d'une immigration irrégulière que la France s'est mise dans l'impossibilité politique de contenir.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Immigration | **Décision 2**. Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour |
| #DépensesPubliques | **Décision 4**. Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée |
| #Santé | **Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés |
| | **Décision 31**. Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester |

**(1)** *Ibid.*
**(2)** Simon Barbarit, « Immigration : l'aide médicale d'Etat constitue-t-il "un appel d'air" ? », Public Sénat, 10 octobre 2023, disponible ici.
**(3)** Rapport Evin-Stefanini, *op. cit.*
**(4)** Vincent Delahaye, *op. cit.*
**(5)** En 2011, un droit d'entrée forfaitaire de 30 euros a été instauré pour les demandeurs majeurs, avant d'être abrogé en 2012 par le gouvernement Ayrault. Depuis janvier 2021, certains actes non urgents (cataracte, prothèses, gastroplasties) sont soumis à un délai de carence de neuf mois.

**Décision 25** 2 octobre 2000

Démocratie, institutions et décentralisation

# Quinquennat et inversion du calendrier électoral : l'équilibre de la Ve République renversé

Promulgation de la loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, à la suite du référendum du 24 septembre 2000 > disponible ici

## • En présidentialisant le régime, le quinquennat affaiblit à la fois le président, le Premier ministre et le Parlement, et sacrifie vision et temps longs.

L'idée de la réduction de la durée du mandat présidentiel n'est pas née à la fin des années 1990. En 1973 déjà, Georges Pompidou se posait la question du passage du septennat au quinquennat. Pourtant « hostile à la coïncidence des élections législatives et présidentielles », il se disait opposé au septennat qu'il n'estimait « pas adapté [aux] institutions nouvelles » **(1)**. Il fait alors voter un projet de loi au Parlement mais n'a jamais convoqué le Congrès pour entériner la réforme constitutionnelle. Le passage au quinquennat figurait dans les programmes de François Mitterrand en 1981 puis de Lionel Jospin en 1995, mais ce n'est qu'en 2000 que la question revient sur le devant de la scène. L'idée paraît de bon sens, dans l'air du temps, et « juste ». Le septennat est alors considéré comme possiblement créateur de cohabitation et d'immobilisme sur le plan intérieur et rendant l'action de la France illisible sur le plan international.

### Une mesure adoptée par les Français sans passion

C'est après plusieurs cohabitations sous la présidence de François Mitterrand (1986-1988 et 1993-1995) et pendant la troisième cohabitation (1997-2002), que le président Jacques Chirac, qui y était pourtant hostile, appelle les Français à se prononcer sur la réduction du mandat présidentiel. Il propose le quinquennat pour une « meilleure respiration démocratique » et pour moderniser des institutions « essoufflées » **(2)**. Des constitutionnalistes, comme Georges Vedel ou Guy Carcassonne, apportent leur soutien à la réforme. Du côté des personnalités politiques et des partis, si la plupart se positionnent en faveur de la réforme, certains comme Charles Pasqua, Raymond Barre, Jacques Delors ou Michel Charasse, se prononcent pour le « non ». La question ne suscite que peu d'intérêt chez les Français. Les mois qui précèdent le scrutin ne connaissent que peu de débats. Le 24 septembre 2000, avec près de 70 % d'abstention, le « oui » l'emporte à 73 %. La loi constitutionnelle est promulguée le 2 octobre 2000.

### Des cartes institutionnelles profondément rebattues

La première élection présidentielle pour un quinquennat a lieu les 21 avril et 5 mai 2002. Les premières élections législatives dont le mandat des députés correspond à celui du président la suivent les 9 et 16 juin. L'élection de la première législature dans laquelle les mandats présidentiel et législatifs concordent, rebat profondément les cartes institutionnelles. En assurant le président qu'il ne connaîtra plus de cohabitation, la réforme concentre encore un peu plus les pouvoirs dans les mains du président et rebat profondément les cartes. « Cette évolution reconfigure le fonctionnement des partis et les ambitions personnelles. Les carrières se pensent en fonction de la présidentielle. Les appareils partisans se structurent autour de la conquête de l'Elysée. L'offre politique se polarise sur l'élection d'un individu » **(3)**.

Sur le plan institutionnel, par le lien qui existe désormais entre les deux élections, le Premier ministre perd son rôle de chef de la majorité et, en quelque sorte, celui de chef du gouvernement est assuré *de facto* par le président. On se souvient de Nicolas Sarkozy qualifiant en 2007 François Fillon de « collaborateur », ajoutant « le patron, c'est moi » ! Emmanuel Macron, quant à lui, a nommé sept premiers ministres en neuf ans, banalisant ainsi le poste. De son côté, l'Assemblée nationale perd beaucoup de son indépendance (déjà limitée) puisque sa majorité découle, de manière automatique et immédiate compte tenu de la temporalité, de la couleur politique du président. Le Parlement est réduit à un rôle d'enregistreur et ne peut plus tenir son rôle de contre-pouvoir (qu'il ne tenait déjà que peu).

**(1)** Message de M. Georges Pompidou, Président de la République, à l'Assemblée nationale, Palais de l'Élysée, Paris, 3 avril 1973.
**(2)** Allocution télévisée du président de la République relative au quinquennat, Palais de l'Élysée, Paris, 6 juillet 2000.
**(3)** Benjamin Morel, *Crise politique, crise de régime*, Odile Jacob, 2026, p. 93.

### Présidentialisation et accélération du temps politique

La Vème République fait donc un pas de plus vers la présidentialisation. Le président n'est plus arbitre. Dans les faits, il dirige le gouvernement et fait valider ses réformes par un Parlement qui lui est acquis. La concentration dans les mains d'un seul homme s'accentue alors et les modestes contre-pouvoirs prévus par la constitution sont affaiblis. Ce changement est pourtant paradoxal pour le président. Certes, le régime ainsi présidentialisé lui donne une capacité d'action élargie. Mais il réduit le temps dont il dispose pour mettre en place ses réformes. Ce temps réduit implique d'une part qu'une crise peut mettre à mal l'adoption de réformes. Et, d'autre part, que les états-majors des partis se préparent à l'élection présidentielle suivante dès la troisième année du mandat, voire avant.

La conséquence de ce changement de temporalité est la perte de la notion ou de la conscience du temps long. Le président n'est plus le responsable que la durée même de son mandat devait détacher des urgences et des péripéties de la stricte action gouvernementale. Le quinquennat impose au sommet de l'État une logique de court terme. Étrange incongruité dans un pays où les mandats qu'exercent les maires et les sénateurs restent de six ans…

### La disparition du rôle d'arbitre

Notion chère au général de Gaulle, la perte du rôle d'arbitre du président est un autre basculement majeur. Puisqu'il dirige désormais de fait les actions du gouvernement, il ne peut plus tenir son rôle de défenseur de l'intérêt général et du bien commun face aux partis. De la même manière, il n'assure plus (ou moins) la continuité de l'État et ne donne plus de cap pour le pays. Le rôle du président a été conçu comme un rempart contre l'instabilité d'un État en proie aux intérêts particuliers. Il n'incarne plus la continuité de la nation puisque son nouveau rôle de chef *de facto* du gouvernement le place au cœur des clivages de l'arène politique. La prise de hauteur est incompatible avec l'état de campagne permanent. On peut en outre relever que les présidents élus depuis la réforme du quinquennat, de moins en moins expérimentés, révèlent des caractères moins stables, des attitudes moins graves, des initiatives moins mesurées que leurs prédécesseurs. Et que ce qu'exige la fonction. Ajoutons que, sur un autre registre, la concordance des mandats législatifs et présidentiels qui a aligné les pouvoirs dans les mains d'une seule volonté aurait une autre conséquence néfaste puisqu'elle accentue le penchant du parlement à produire de la norme **(1)**.

L'instauration du quinquennat n'est pas la seule décision qui a affaibli nos institutions ces cinquante dernières années. Bien des mesures ont contribué à leur dérèglement et à leur impuissance (non-cumul des mandats, transferts de souveraineté à l'Union européenne, rôle des cours de justice françaises et européennes, etc.). Mais le quinquennat a touché l'exercice du pouvoir à son sommet, et les institutions en leur cœur.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie | **Décision 15**. Inflation normative : toujours plus |
| #Institutions | **Décision 30**. Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005 |
| | **Décision 40**. Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens |

**(1)** Christophe Eoche-Duval, *L'inflation normative*, Paris, Plon, 2024.

**Décision 26** 13 décembre 2000



Modèle social
et famille

## Logement : la loi SRU, matrice d'un échec continu

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité
et au renouvellement urbains > disponible ici

**• Imposant un minimum de 20 % de logement social aux communes, ce texte devait supprimer les ghettos en favorisant la mixité sociale. C'est tout le contraire qui s'est produit.**

En imposant un minimum de 20 % de logements sociaux à toute commune de plus de 3 500 habitants, seuil descendu à 1 500 habitants en Île-de-France, la loi dite SRU, conçue par le ministre communiste Jean-Claude Gayssot, devait permettre une certaine mixité sociale en rééquilibrant la sociologie entre les différentes zones géographiques, réduire la pression sur les prix de l'immobilier, notamment en Île-de-France, tout en freinant l'étalement urbain consécutif à la hausse des prix dans les centres-villes. Un quart de siècle plus tard, non seulement aucun de ces objectifs n'a été atteint, mais les difficultés que devait résoudre cette loi se sont aggravées.

### Une loi idéologique et qui constitue un indicateur de l'appauvrissement des Français

Inspirée par des motifs purement idéologiques en négligeant tout impact de la démographie, notamment de l'immigration, cette loi n'a jamais été révisée, bien au contraire : treize ans après la loi Gayssot, son successeur Vert, Cécile Duflot, a fait voter un texte imposant non plus 20 mais 25 % de logements sociaux **(1)**. Encore s'agit-il d'un plancher, ce qui laisse tout loisir à des municipalités d'inspiration socialiste, à vouloir généraliser le logement social. C'est notamment le cas à Paris où, dans plusieurs arrondissements, les logements HLM dépassent largement les 40 % **(2)**. 40 % dans tout Paris est d'ailleurs l'objectif que s'est assigné la municipalité.

L'échec de cette loi est d'abord inscrit dans les chiffres. Lors de son adoption en 2000, environ un million de personnes étaient en demande d'un logement social. En 2020, on était passé à 2,2 millions avant une nouvelle progression de pratiquement un tiers en à peine cinq ans, à 2,8 millions en 2025 **(3)**. Une progression très rapide qui s'explique aussi par l'impossibilité de satisfaire la demande de résidents HLM souhaitant « s'agrandir », environ un tiers des demandeurs étant déjà occupants. Les plafonds de ressources pour accéder à un logement HLM n'ayant pas baissé, ces statistiques sont un excellent indicateur de l'appauvrissement des Français. Un état de fait qui contribue aussi à la pénurie, faute de rotation.

En 2025, seulement 8 % des logements HLM avaient changé de locataire, contre 10,5 % en 2010, confirmant une durée d'occupation moyenne qui a doublé, passant de 8 ans en 1988 à 17 ans en 2025 **(4)**. Si ce rythme se poursuit, les locataires HLM occuperont leur logement plus longtemps que les propriétaires occupants qui déménagent en moyenne au bout de 18 ans. Il est une certitude que le rythme se poursuivra, parce qu'aujourd'hui, en fonction de leurs revenus, deux-tiers des Français pourraient, en théorie, postuler à un logement social.

### Embolie du système du logement social et baisse de la construction de logements

Cette évolution tourne complètement le dos à l'idée même de logement social. Conçu pour seconder la relance économique de l'après-guerre et des Trente Glorieuses, celui-ci était envisagé comme la première étape d'un parcours résidentiel conduisant à la propriété de son habitation. C'est d'ailleurs pour cette raison, la question ne se posant pas, à l'époque, dans l'esprit des locataires de HLM, qu'aucun texte ne permet de mettre fin à un bail social ; le principe du maintien dans les lieux est intangible. Il n'a jamais été remis en cause alors que de plus en plus de foyers se projettent à vie dans le logement social. Avec, pour autre conséquence, une proportion de plus en plus importante de personnes plus

**(1)** Gérard Dussillol, *Projet de loi ALUR sur le logement : un pas de plus sur une voie sans issue*, Institut Thomas More, Note d'actualité, octobre 2013, disponible ici.
**(2)** Apur, « Les chiffres du logement social à Paris, en 2024 », mai 2025, disponible ici.
**(3)** Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, novembre 2021, disponible ici, et Union sociale pour l'habitat, *HLM en chiffres*, Repères n°158, septembre 2025, disponible ici.
**(4)** Apur, *op. cit.*

âgées dont les enfants ont quitté le foyer et qui conservent un logement surdimensionné au détriment de jeunes couples avec enfants, ce qui explique le tiers de résidents HLM en attente d'un autre logement.

L'échec de la loi SRU a aussi été aggravé par la règle du Zéro artificialisation nette, ZAN, contenue dans la loi Climat et résilience de 2021. À ce jour, la loi SRU n'est strictement appliquée que dans 42 % des communes concernées **(1)**. La plupart du temps, la raison en est, tout simplement, l'absence de terrain disponible. Or, la loi ZAN réduit encore la possibilité de nouvelles constructions. Alors que la France aurait besoin de 400 à 500 000 logements neufs supplémentaires chaque année, ce niveau n'a été atteint qu'en 2017, avec 420 000 nouveaux logements. On n'a, depuis 25 ans, jamais dépassé la barre des 300 000. En 2023, première année d'application de la loi ZAN, on était même en dessous, à 295 000 mises en chantier **(2)**.

### Communautarisme et clientélisme

Un échec sur toute la ligne, y compris en matière de mixité. Bien au contraire : les dernières élections municipales ont démontré que les zones à forte population immigrée se sont encore davantage communautarisées du fait des choix des municipalités qui, elles, choisissent volontairement de dépasser le plancher de 25 % de logements HLM. Ainsi, la Seine-Saint-Denis abrite à elle seule environ 17 % des logements sociaux de toute l'Île-de-France dont elle n'accueille que 12 % de la population. Pratiquement la totalité des communes du département dépassent le seuil des 35 % de logement social. La proportion y est même de 60 % à Dugny, 48 % à Bobigny, 51 % à L'Île-Saint-Denis, etc. **(3)**.

Par ailleurs, par idéologie et par clientélisme électoral, certaines communes freinées par l'absence de disponibilités foncières, préemptent systématiquement des logements à la vente pour les intégrer au parc HLM. C'est le cas de Paris où la Régie immobilière, RIVP, qui, naguère, agissait en promoteur pour mettre à la vente des logements neufs sous conditions de ressources, en accession sociale à la propriété, s'est entièrement détournée de sa vocation pour acquérir, au prix du mètre carré parisien, des logements privés.

La loi SRU a, de toute évidence, été rédigée sans la moindre étude d'impact. Elle s'est superposée au principe du maintien dans les lieux qui empêche la rotation ; à l'absence de préférence nationale qui réserve *de facto* le logement social à la population immigrée ; à l'insuffisance des mises en chantier. Deux textes nouveaux sont, en outre, venus aggraver les conséquences : la loi ZAN et la suppression de la taxe d'habitation qui a fait exploser la taxe foncière, amenuisant encore davantage le nombre de propriétaires bailleurs privés.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Logement<br>#PouvoirdAchat<br>#Intégration | **Décision 45**. Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables<br>**Décision 49**. Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive |

**(1)** Vie Publique, « Logements sociaux : quotas atteints pour 47% des communes soumises à la loi SRU », 26 janvier 2021, disponible ici.
**(2)** Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine, *Bulletin trimestriel des statistiques sur le logement et la construction*, avril 2026, disponible ici.
**(3)** *Ibid*.

**Décision 27** 1er janvier 2002



Souveraineté et Europe

# Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français

Mise en circulation de l'euro

**• La France a très mal préparé puis très mal utilisé l'euro, s'en servant principalement pour masquer son laxisme budgétaire.**

Créer une monnaie unique pour des pays dont les économies étaient, au même moment, placées en concurrence fiscale, sociale et réglementaire, avait suscité des doutes d'entrée de jeu[1]. Mais s'agissant de la France, c 'est la façon dont nos responsables politiques l'ont, d'abord, mal préparée puis très mal utilisée, pour masquer leur laxisme économique et budgétaire, qui justifie d'en faire l'un des repères du déclassement français.

## La France s'est très mal préparée à l'euro

La création de l'euro est décidée par le traité de Maastricht en 1992. Mais c'est toute la période allant de 1986 à l'an 2000, véritable phase de marche vers la monnaie unique (désinflation compétitive), qu'il faut regarder pour comprendre qu'elle a été l'une des plus néfastes pour notre économie. La France, dont les responsables politiques sont saisies par une frénésie d'orthodoxie libérale[2] depuis la conversion de la gauche de gouvernement au marché (1983-84), supprime les aides aux entreprises alors que les Allemands les conservent au contraire[3]. Dans le même temps, Paris maintient une politique de taux d'intérêt élevé pour maintenir la parité entre le franc et le mark.

Le contre-sens est d'autant plus lourd qu'au moment de la réunification allemande en 1991, il est décidé, contre toute logique économique, de convertir à parité un mark de l'ouest pour mark de l'ex-RDA. La nécessité politique l'emporte ici sur la rigueur monétaire allemande. Ce choix constitue un gigantesque choc pour tout le continent européen. Pour financer sa réunification, l'Allemagne pratique des taux d'intérêt élevés. Avec les élargissements aux pays de l'Est prévus pour 2004, elle retrouve son « hinterland » naturel et une multitude d'usines à prix de revient faible. Sans « hinterland », La France, elle, va supporter tout au long de la décennie 1990 des taux d'intérêt trop élevés pour son économie.

Le résultat est très lourd : dans la décennie 1990, le taux de défaillance des entreprises françaises sera le double de celui des entreprises de l'ex-Allemagne de l'Ouest. Entre 400 000 et 450 000 ETI et grosses PME disparaissent[4]. Après le choc pétrolier de 1973-1974, cette saignée est le deuxième épisode de désintégration du tissu industriel construit pendant les Trente Glorieuses et fabrique le deuxième socle de chômeurs structurels.

## Les mauvaises décisions économiques françaises incompatibles avec l'euro

La deuxième faute est l'accumulation, dans la même période, de mauvaises décisions contribuant toutes à creuser le décalage d'attractivité entre la France et ses principaux « partenaires »… et non moins concurrents. On pense évidemment ici à la réforme des 35 heures dont l'application tombe en même temps que la mise en place de l'euro. Ce coup de massue s'ajoute au principal handicap historique français, une fiscalité difficilement compatible avec le couple euro/marché unique **(Focus 3)**. Facteur exogène : c'est dans la même période (décembre 2001) que la Chine devient membre de l'OMC, dans des conditions très favorables.

**(1)** De la part de nombreux économistes, dont le Prix Nobel Maurice Allais, ou de responsables politiques, dont Philippe Séguin bien sûr.
**(2)** Ou plus sûrement « commercialiste » au sens de la préférence pour l'échange, fut-il déséquilibré.
**(3)** Suppression des financements aidés aux ETI et aux PME, des SDR, du CEPME, etc. du côté français et maintien des *Landesbank*, des *Sparkassenn* et d'autres instruments d'aides aux ETI et PME (KfW, banque publique de développement, crédit promotionnel et partage du risque et politique de filière, du côté allemand.
**(4)** Insee, « Nombre annuel de défaillances d'entreprises, France, série arrêtée », 29 juillet 2016, disponible ici.

**Focus 3 • Fiscalité française comparée aux principaux pays de l'OCDE, 2025**

| Pays | Impôt sur les sociétés (taux nominal) | Impôts de production (% PIB) | Fiscalité du capital (% PIB) | Taux combiné dividendes (IS + actionnaire) | Droits de succession (taux max) |
|---|---|---|---|---|---|
| France | 25 % **(1)** | 3,8 % | 11,2 % | ≈ 51 % | 45 % |
| Allemagne | 29,9 % | 1,0 % | 7,5 % | 48,5 % | 30 % |
| Italie | 27,8 % | 2,4 % | 9,5 % | 50,9 % | 8 % |
| Espagne | 25 % | 1,8 % | 8,0 % | 44,0 % | 34 % |
| Pays-Bas | 25,8 % | 1,6 % | 8,5 % | 49,3 % | 20 % |
| Belgique | 25 % | 2,9 % | 9,0 % | 42,9 % | 27-30 % |
| Royaume-Uni | 25 % | 2,2 % | 9,0 % | 46,6 % | 40 % |
| Irlande | 15 % | 1,3 % | 5,5 % | 51,0 % | 33 % |
| Suède | 20,6 % | 1,3 % | 6,5 % | 44,3 % | 0 % |
| Autriche | 23 % | 1,5 % | 7,5 % | 44,5 % | 0 % |
| Danemark | 22 % | 1,6 % | 7,0 % | 42,0 % | 15 % |
| Pologne | 19 % | 1,7 % | 6,0 % | 34,4 % | 20 % |
| Portugal | 21 % | 1,4 % | 7,0 % | 42,0 % | 0 % |
| Suisse | ≈ 14-18 % | 0,8 % | 5,0 % | 35-40 % | 0-7 % (cantonal) |
| États-Unis | 21-27 % | 1,2 % | 8,0 % | 47-50 % | 40 % |
| Japon | ≈ 30 % | 1,8 % | 8,5 % | ≈ 50 % | 55 % |
| Canada | ≈ 26,5 % | 1,5 % | 7,5 % | ≈ 47 % | 0 % |

Sources. Eurostat, OCDE

## L'euro, paravent du laxisme budgétaire français

Si l'euro rend un incontestable service aux entreprises et aux particuliers, il est faux d'affirmer qu'il protège l'économie française des dégâts de notre endettement. La réalité est précisément contraire ! C'est parce que l'euro a bénéficié du sérieux de pays vertueux durant les années 1990-2020 (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, etc.) que les dirigeants de certains pays, la France en tête, ont bénéficié d'un paravent derrière lesquels masquer des déficits récurrents et un endettement irresponsable. La dette publique française passée de 25 à 1 000 milliards d'euros entre 1981 et 2002, atteint 2 200 milliards en 2019 et 3 400 milliards, soit 50 % de plus, en 2026. Sur la même période, le commerce extérieur a lui aussi sombré. Alors que les déficits, rares avant 2000, n'excédaient pas quelques milliards d'euros, ils s'envolent durant la décennie 2000 pour s'installer autour des 60 milliards puis entre 50 et 100 milliards annuels ensuite **(Focus 4)**. Sans les taux d'intérêt liés aux pays bien gérés de la zone euro, les taux français auraient immédiatement bondi, sanctionnant rapidement nos choix et nous obligeant à les rectifier. L'euro n'a donc pas protégé la France. Celle-ci n'est aujourd'hui plus libre : piégé par l'hyper-endettement, elle a perdu sa marge de manœuvre financière et politique.

**Focus 4 • Solde du commerce extérieur français, 2000-2025**

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2000** | -5 | **2001** | -2 | **2002** | 0 | **2003** | +2 | **2004** | -5 |
| **2005** | -10 | **2006** | -20 | **2007** | -40 | **2008** | -55 | **2009** | -45 |
| **2010** | -60 | **2011** | -70 | **2012** | -60 | **2013** | -62 | **2014** | -56 |
| **2015** | -43 | **2016** | -44 | **2017** | -58 | **2018** | -63 | **2019** | -58 |
| **2020** | -64 | **2021** | -86 | **2022** | -162 | **2023** | -99 | **2024** | -80 |
| **2025** | -69 | | | | | | | | |

Source. Comptes de la Nation

**(1)** L'impôt sur les sociétés en France a été de 50 % de 1945 à 1986, date à laquelle il est passé à 39 %. Il a été abaissé à 33 % en 1993, puis progressivement de 33 % à 25 % entre 2018 et 2020.

### Les erreurs intrinsèques de l'euro et de la BCE

Sur le fond, la création de l'euro et d'une banque centrale indépendante, ne pouvaient, sur les bases du Marché unique, être une perspective constructive. Une zone monétaire réclame en effet soit homogénéité, soit transferts financiers forts entre ses membres. Ajoutons que, contrairement à la FED américaine, la BCE n'a pour mandat que la lutte contre l'inflation. Résultat : avec une monnaie régulièrement surévaluée, la zone euro a depuis 2002 toujours été en retard en matière de croissance sur les autres pôles mondiaux. Pour sauver l'euro, après les crises de 2008 et 2011, la « politique non conventionnelle » a autorisé la BCE à pratiquer ce qu'on avait interdit aux banques nationales : rachat de la dette des États, de la dette d'entreprises, jusqu'à de la dette de piètre qualité ! Après le « nein » de la Cour constitutionnelle allemande, en avril 2020, on passera à la dette « fédéralisée » au niveau de l'Union. Façon pour les partisans de l'intégration européenne de verrouiller les États en créant une dette mutualisée, collective. Cependant, sur le marché international, l'euro n'a jamais acquis, comme monnaie de réserve, le statut du dollar voire de l'or.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #UnionEuropéenne | **Décision 12**. Ratification de l'Acte unique européen, qui consacre l'« Europe marché » |
| #Euro | **Décision 17**. Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire |
| #Compétitivité | **Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social |
| #PouvoirdAchat | |

**Décision 28** 18 décembre 2003



Santé

## Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide

Loi n°2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 > disponible ici

### • La tarification à l'activité pousse à la course aux séjours, sous-valorise la prévention et la coordination et contribue à rigidifier le fonctionnement de l'hôpital.

La tarification à l'activité (T2A) est aujourd'hui le principal mode de financement des établissements hospitaliers. Introduite à partir de 2004, elle visait à remplacer un système de dotations globales. Le principe : financer les hôpitaux en fonction de leur activité réelle, mesurée à partir de séjours hospitaliers classés dans des groupes homogènes de malades (GHM) issus du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI). Le tout pour améliorer l'équité de financement entre établissements et d'encourager une meilleure efficience du système hospitalier. Plus de quinze ans après, force est de constater que ce mode de financement génère des effets pervers structurels et apparaît aujourd'hui inadapté aux enjeux actuels du système de santé.

#### Avant la T2A : un financement hospitalier imparfait mais qui limitait les incitations à dépenser

Avant la réforme, les hôpitaux publics étaient financés par une dotation globale. Celle-ci reposait sur des bases historiques, avec une progression annuelle négociée avec l'État. Ce système présentait des limites : faible transparence, rigidité budgétaire et incitations limitées à améliorer l'organisation ou la productivité des établissements. Les écarts de financement entre établissements pouvaient être significatifs. En pratique, le financement d'un établissement dépendait davantage de sa situation budgétaire passée que du volume réel de patients ou de la complexité des cas. Cette logique conduisait à des différences de dotation entre établissements comparables et limitait la capacité du système à réallouer les ressources en fonction de l'activité réelle ou des besoins territoriaux **(1)**. Cependant, ce modèle permettait de financer

**(1)** Cour des comptes, *La tarification à l'activité : bilan et perspectives*, 28 juillet 2023, disponible ici.

les missions indépendamment des fluctuations immédiates d'activité et surtout limitait les incitations à maximiser les volumes de soin.

### 2004-2010 : l'introduction d'un financement à l'activité

La T2A introduit une rupture majeure. Les ressources des établissements deviennent proportionnelles au nombre et au type de séjours réalisés. Chaque séjour hospitalier est classé dans un GHM auquel correspond un tarif national. La réforme s'inspire de modèles développés dans plusieurs pays (les États-Unis et plusieurs systèmes européens), notamment les *Diagnosis-Related Groups* (DRG). L'objectif est de rendre le système transparent et comparable entre établissements. Tout en créant une incitation à améliorer l'efficience : les hôpitaux étant rémunérés selon un tarif fixe pour chaque type de séjour, ils sont incités à maîtriser leurs coûts. Un établissement capable d'organiser plus efficacement ses prises en charge (durées de séjour plus courtes, réduction des coûts logistiques, etc.) peut ainsi dégager une marge.

### Le vice de conception : une incitation structurelle à la croissance de l'activité

Le principal défaut de la T2A réside dans sa logique incitative : en rémunérant l'activité, le système encourage mécaniquement à augmenter le volume de séjours et d'actes facturables **(1)** dans une forme de « course à l'activité ». Ce mode de financement tend donc à privilégier la quantité d'activité et peut conduire à une orientation des établissements vers les activités les plus tarifées plutôt que vers les besoins sanitaires territoriaux. Dans un système de santé confronté au vieillissement de la population et à la montée des maladies chroniques, cette logique apparaît de plus en plus inadaptée.

Les chiffres confirment ce vice inflationniste. Entre 2005 et 2018, le nombre de séjours en médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) a progressé de 15 % selon l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation **(2)**. Pendant la même période, les tarifs T2A ont été régulièrement abaissés pour compenser cette croissance dans le cadre de l'Ondam : les établissements doivent produire davantage d'activité pour maintenir leurs recettes, ce qui aggrave mécaniquement l'effet inflationniste. Ce ciseau pèse en priorité sur les activités les moins codifiables. Les pathologies chroniques (qui concernent 35 % de la population et représentent plus de 60 % des dépenses de l'assurance maladie) illustrent particulièrement cette inadaptation : la tarification à l'acte valorise les décompensations aiguës qui font l'objet d'un séjour hospitalier, non la prise en charge continue qui permettrait de les éviter. Le rapport Aubert concluait en 2019 que « la tarification actuelle valorise insuffisamment la prévention, notamment secondaire et tertiaire dans le cadre de la prise en charge des maladies chroniques » **(3)**.

### De nombreuses défaillances structurelles qui rigidifie l'activité hospitalière

La T2A désincite ainsi à la mise en œuvre de certaines missions essentielles des établissements de santé. Malgré des aménagements récents **(4)**, le système reste largement construit autour d'une logique d'épisodes de soins alors que l'évolution des besoins devrait conduire vers des prises en charge plus longues, coordonnées et territorialisées.

Parmi ses principaux impacts, la T2A rémunère mal les activités de coordination, de prévention et d'éducation thérapeutique ; ou plus largement la prise en charge des pathologies chroniques, qui reposent davantage sur des logiques de parcours. La T2A valorise prioritairement les séjours et les actes techniques, ce qui peut conduire à sous-financer les missions de coordination, pourtant centrales dans un contexte de vieillissement de la population et de progression des maladies chroniques. Elle peut fragiliser certaines spécialités ou certains établissements dont l'activité est moins standardisée (gériatrie, psychiatrie ou prise polypathologique reposant sur des parcours moins facilement codifiables) **(5)**. Celles-ci reposent sur des parcours moins protocolisés, ce qui les rend moins compatibles avec un système de tarification fondé sur des séjours homogènes et standardisés. Enfin, elle accentue la pression productive sur les équipes hospitalières, pouvant renforcer les tensions organisationnelles, sociales et aggraver les difficultés de recrutement et d'attractivité dans un secteur où elles sont déjà majeures.

---

**(1)** Inspection générale des affaires sociales, rapports sur le financement des établissements de santé.
**(2)** AMAF, « Comprendre la T2A : Entre promesses de modernisation et tension sur l'hôpital », 18 février 2026, disponible ici.
**(3)** Jean-Marc Aubert, *Vers un nouveau modèle de financement en santé*, rapport remis au ministre de la Santé, 2019, disponible ici.
**(4)** La stratégie de transformation du système de santé engagée en 2018 prévoit notamment une diversification des modes de financement afin de mieux prendre en compte les logiques de parcours de soins et les spécificités territoriales.
**(5)** Inspection générale des affaires sociales, évaluations de la T2A et du financement hospitalier.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Santé<br>#Normes<br>#DépensesPubliques<br>#Technocratie | **Décision 3**. Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous<br>**Décision 21**. Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé<br>**Décision 32**. Création des agences régionales de santé : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante |

**Décision 29** 1er mars 2005



Énergie
et environnement

## Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005
relative à la Charte de l'environnement > disponible ici

**• En constitutionnalisant la peur du risque, la France a plombé sa compétitivité agricole, industrielle et énergétique.**

Introduit dans le Traité de Maastricht, à la suite de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Rio de Janeiro en juin 1992, le principe de précaution, à l'origine limité aux questions environnementales, a progressivement été élargi à d'autres domaines, notamment celui de la santé, jusqu'à être érigé en règle constitutionnelle par la réforme de mars 2005. La conséquence la plus tangible pour la population en furent la panique et les mesures coercitives prises lors de l'épidémie de Covid-19 en 2020. La plupart des pays de l'Union européenne ont suivi la même pente, le principe de précaution figurant en effet dans l'article 191 du Traité de Lisbonne mais la France est la seule à l'avoir inscrit dans sa loi fondamentale.

### Les boulets aux pieds de nos agriculteurs

En matière agricole, c'est au nom de cette règle constitutionnelle que la France a édicté un certain nombre d'interdictions, globalement dans le cadre du plan Écophyto de 2008 de réduction de 50 % en dix ans de l'usage des produits phytosanitaires, sous le seul soupçon de risque. Le glyphosate a ainsi été interdit en 2019 mais, pour des raisons évidentes de compétitivité, il reste autorisé aux agriculteurs jusqu'en 2033. Plus grave, l'interdiction des insecticides néonicotinoïdes en 2018, a lourdement pénalisé les betteraviers, premiers producteurs sucriers d'Europe, qui ont vu leur récolte chuter brutalement de près de 40 millions de tonnes en 2018 à 26 millions en 2020 **(1)** avant de progresser aux alentours de 36 millions en 2025, sans toutefois atteindre la production antérieure.

Autre conséquence agricole : la mise au ban des OGM. Pas davantage que pour les néonicotinoïdes ou le glyphosate, nulle étude n'a mis au jour la moindre nocivité de quelque production agricole génétiquement modifiée, mais la France interdit la production de maïs OGM depuis 2008. La production française de maïs est ainsi passée de 16 millions de tonnes en 1990 à 13 millions en 2025, tandis que la Russie décuplait la sienne et que les États-Unis portaient la leur de 250 à 432 millions de tonnes. Paradoxe : si la culture du maïs OGM est interdite aux agriculteurs français, le consommateur peut, lui, sous conditions, en importer.

### Une part déterminante dans la désindustrialisation

En 2021-2022, des chaînes de productions entières de voitures, d'appareils électro-ménagers, de machines-outils, se sont arrêtées subitement faute de microcomposants électroniques pour en achever la production. Et le monde entier découvrit, stupéfait, que Taïwan et singulièrement la société TSMC, produisaient plus de 90 % des semi-conducteurs intégrés dans la

**(1)** FranceAgriMer, « Fiche Sucre », janvier 2022, disponible ici.

production industrielle de la planète. Ce monopole est un fruit direct de la méfiance envers les nanoparticules, soupçonnées de mettre en danger la santé humaine. Une fois n'est pas coutume, c'est aux États-Unis que le principe de précaution anti-nanoparticules a émergé avant d'essaimer en Europe.

C'est peut-être dans le domaine de l'énergie que le principe de précaution a le plus mis à mal la compétitivité de la France. Plusieurs permis d'exploration du gaz de schiste par fracturation hydraulique avaient été délivrés à partir de 2008 sur plus de 1 % du territoire français, notamment au profit de Total et GDF-Suez, mais aussi à des intervenants étrangers. Ce n'étaient que des permis d'exploration, c'est-à-dire limités à la recherche de présence potentielle de gaz ou de pétrole, mais, en aucun cas, des permis d'exploitation. Tous ces permis furent pourtant annulés avant de savoir s'ils débouchaient réellement sur des gisements de combustibles.

Ce fut la conséquence directe de la loi du 13 juillet 2011, interdisant, *« au nom du principe de précaution* (…) *l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche »* **(1)**. Christophe de Margerie, PDG de Total, regretta vivement cette décision et espéra qu'on pourrait *« faire en sorte qu'un jour les gens comprennent qu'on puisse faire de la fracturation hydraulique de manière propre »* **(2)**. Quinze ans se sont écoulés depuis et la France n'a jamais extrait le moindre $cm^3$ de gaz de schiste ni même cherché à savoir s'il y en a vraiment dans son sous-sol parce que, contrairement à ce qu'espérait Christophe de Margerie, le principe de précaution est allé jusqu'à empêcher toute recherche d'exploration autre que par la fracturation hydraulique, réputée nuisible à l'environnement. François Hollande, qui avait cédé aux Verts en fermant la centrale nucléaire de Fessenheim, confirma que *« durant* [son] *quinquennat, il n'y aura pas d'autorisation de permis d'exploration des gaz des schistes »* **(3)**.

### Du gaz américain à prix d'or

Dans cette même déclaration, François Hollande s'était gaussé de ceux qui croyaient à *« l'eldorado des gaz de schiste »*. Tout en sabotant les capacités nucléaires du pays, il a, effectivement, fermé la porte à une source d'indépendance énergétique. Comme l'a écrit l'ancien PDG d'Elf Loïk Le Floch-Prigent, *« nos économies étaient exigeantes en gaz, nous avions refusé d'exploiter celui que nous avons en sous-sol et nous avons demandé que l'on nous livre à prix d'or le gaz de schiste américain ! »* **(4)** Les États-Unis, eux, grâce au gaz de schiste, sont devenus exportateurs d'hydrocarbures alors que, selon certaines estimations, la France est, à égalité avec la Pologne, le pays le plus riche d'Europe en réserves prouvées de gaz de schistes **(5)**, sans compter des réserves de pétrole de l'ordre de 4 à 5 milliards de barils.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Agriculture<br>#Industrie<br>#Énergie<br>#Nucléaire<br>#Recherche<br>#Normes | **Décision 10**. Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité<br>**Décision 48**. Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel<br>**Décision 49**. Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive |

**(1)** Loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, disponible ici.
**(2)** « Total espère trouver une solution pour exploiter le gaz de schiste », Bati Actu, 13 mai 2011, disponible ici.
**(3)** « Hollande exclut l'exploration du gaz de schiste pendant sa présidence », Connaissance des Énergies, 15 juillet 2013, disponible ici.
**(4)** Loïk Le Floch-Prigent, « Gaz de schiste : la fin des mensonges ? », Atlantico, 7 juin 2022, disponible ici.
**(5)** « Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: Other Western Europe », US Energy Information Administration, septembre 2015, disponible ici.

**Décision 30** 13 décembre 2007

Démocratie, institutions et décentralisation

## Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005

Signature par les chefs d'Etats et de gouvernement du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne > disponible ici

**• La signature du traité de Lisbonne, malgré le « non » du peuple français lors du référendum du 29 mai 2005, constitue une étape majeure dans la fracture entre le peuple et ses représentants.**

Le 29 mai 2005, se déroule le troisième référendum consacré à la construction européenne, après ceux de 1972 (élargissement des communautés européennes) et de 1992 (traité de Maastricht). Ce dernier, gagné à 51 % des suffrages exprimés après d'importants débats, a fait prendre à la construction européenne la voie de l'intégration européenne et d'un fédéralisme qui ne dit pas son nom.

### Référendum de 2005 : un débat intense qui aboutit à un choix du souverain

En 2005, c'est le traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE), fruit de quinze mois de travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing, qui est soumis à l'approbation des Français. Avec l'accroissement des pouvoirs de la Commission européenne et l'instauration de symboles comme le drapeau et l'hymne européens, le texte propose un pas de plus vers l'intégration. L'idée même de « constitution » indique bien l'intention politique de ses promoteurs. Le texte est perçu par une large part des observateurs comme une « avancée » dans la construction européenne. Le « oui » bénéficie d'une très large faveur parmi des élites politiques et économiques, des journalistes et des observateurs.

Le débat référendaire est intense. Dans le camp du « oui », on voit la constitution comme l'acte de naissance de l'Europe politique. Pour les partisans du « non », elle acte une perte de souveraineté des États inacceptable (à droite) et constitue la consécration du néolibéralisme économique (à gauche). Pour les défenseurs du « non », le traité est une forme de constructivisme abstrait, de fantasme technocratique sans légitimité populaire, ni assise historique. Deux visions de l'Europe s'affrontent avec intensité : l'Europe postnationale et l'Europe des nations. Le 29 mai 2005, une nette majorité des Français (54,68 %) rejettent le TECE.

### La signature du traité de Lisbonne : des élus qui bafouent la volonté du souverain

Avec le refus conjoint de la France et des Pays-Bas, le projet de constitution européenne est abandonné pour un temps. En France, Nicolas Sarkozy est élu le 6 mai 2007. Dans son programme figure l'idée d'un « traité simplifié », qui sera soumis à l'approbation du Parlement et non plus à référendum **(1)**. Six semaines après son élection, lors du conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007, le président français annonce le lancement des travaux qui conduiront à ce nouveau texte, présenté comme technique et visant simplement à faire fonctionner l'Union européenne.

La réalité est que ce texte reprend l'essentiel du projet rejeté par référendum en 2005. Valéry Giscard d'Estaing le dit sans ambages : « dans le traité de Lisbonne, rédigé exclusivement à partir du projet de traité constitutionnel, les outils sont exactement les mêmes. Seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils. La boîte, elle-même, a été redécorée, en utilisant un modèle ancien, qui comporte trois casiers dans lesquels il faut fouiller pour trouver ce que l'on cherche » **(2)**.

Le traité de Lisbonne est signé le 13 décembre 2007 par Nicolas Sarkozy, qui paraphe donc un texte essentiellement identique à celui rejeté par les Français deux ans auparavant. Ce même Nicolas Sarkozy qui expliquait alors qu'il était « pour

**(1)** « Nicolas Sarkozy : un traité simplifié proposé au Parlement », Le Taurillon, 24 février 2007, disponible ici.
**(2)** Valéry Giscard d'Estaing, « La boîte à outils du traité de Lisbonne », *Le Monde*, 26 octobre 2007, disponible ici.

le référendum car on ne peut pas dire "l'Europe, c'est important" et la construire sans les peuples » **(1)**… Une fois signé, le traité est ratifié par le Parlement français réuni en Congrès le 4 février 2008.

Les défenseurs de l'adoption du traité de Lisbonne emploient alors deux arguments. Le premier est qu'« il ne s'agit pas du même traité », ce qui est largement faux, on l'a vu. Le second est que la proposition de traité simplifié figurait dans le programme de Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2007, ce qui est vrai. Mais cela pèse peu devant le simple fait que constitue la trahison de la volonté du peuple souverain clairement exprimée en 2005. Cette date constitue une étape majeure dans la fracture entre le peuple, dépossédé du pouvoir qui est le sien, et ses représentants.

### Poison politique et perte de confiance dans la démocratie

Dans un pays de longue date marqué par la défiance politique **(2)**, cet épisode a renforcé la rupture entre le peuple français et ses dirigeants, accréditant l'idée que la politique, ses débats et même le vote ne sont qu'un spectacle et que les décisions sont prises « ailleurs ». La signature du traité de Lisbonne justifie l'image du politicien qui ne respecte pas la volonté du peuple. S'il ne va pas dans son sens, alors l'élite considère que le peuple vote « mal » et corrige son choix.

Depuis plus de vingt ans, cet épisode a agi comme un poison qui se diffuse lentement dans le corps politique. Il n'y a plus eu de référendum organisé depuis. Pour les Français, il constitue l'une des principales justifications de « ne plus croire en la politique » et encore moins en les responsables politiques. D'autant que le même Nicolas Sarkozy est l'auteur d'un autre tour de passe-passe démocratique puisqu'il a fait voter en 2008 une réforme constitutionnelle qui instituait le référendum d'initiative partagé en même temps qu'elle le rendait inutilisable **(3)**.

Mais, au-delà du divorce avec les élites politiques, la signature du traité de Lisbonne a fortement sapé la confiance dans la démocratie. Pour saisir l'état des relations entre le peuple et ses élites, le concept de « post-démocratie » de Colin Crouch est éclairant **(4)**. La « post-démocratie » n'est pas une dictature et les institutions démocratiques y sont toujours en place. Mais élites technocratiques s'affranchissent en quelque sorte de ces institutions et vident la démocratie de sa substance. Les décisions sont prises non pas selon la volonté populaire mais selon la vision technocratique, et souvent sous la pression de médias et de lobbies. Crouch partage l'inquiétude de Tocqueville : la démocratie peut mourir de l'intérieur, sans changement institutionnel, sous le regard impuissant des citoyens.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie<br>#UnionEuropéenne<br>#Dépossession<br>#Technocratie | **Décision 17**. Avec le traité de Maastricht, l'Europe se déstructure en croyant se construire<br>**Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie<br>**Décision 46**. Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi<br>**Décision 47**. Loi anti-« fake news » : le débat démocratique placé sous surveillance |

**(1)** Nicolas Sarkozy, « *Face à la Une* », TF1, 9 mai 2005, disponible ici.
**(2)** Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil, 2006 et Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Rue d'Ulm, 2007.
**(3)** Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, disponible ici. Voir Benjamin Morel, « Le référendum d'initiative partagée a été conçu pour ne jamais être utilisé », *Le Journal du Dimanche*, 29 avril 2023, disponible ici.
**(4)** Colin Crouch, *Post-Democraty*, Polity Press, 2004.

**Décision 31** 16 décembre 2008



Immigration
et intégration

## Directive « retour » : quand l'Europe garantit aux immigrés clandestins le droit de rester

Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier > disponible ici

**• En fixant un cadre procédural d'une générosité sans équivalent dans le monde, la directive « retour » rend l'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière quasi impossible.**

Adoptée le 16 décembre 2008 par le Parlement européen et le Conseil, la directive retour est présentée comme un texte d'harmonisation : il s'agit, selon son préambule, d'assurer une « politique de retour efficace » en fixant des « normes et procédures communes » applicables à tous les États membres pour l'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. En réalité, l'équilibre retenu est radicalement défavorable à l'effectivité des éloignements.

Le texte organise la primauté du « départ volontaire » : avant toute mesure contraignante, les États membres doivent accorder à l'étranger un délai allant de 7 à 30 jours pour quitter le territoire de lui-même. La durée maximale de rétention administrative, seul outil contraignant permettant de préparer un éloignement forcé, est plafonnée à six mois, extensibles de douze mois supplémentaires dans des cas limités. La directive impose en outre un ensemble de garanties procédurales : notification écrite motivée, droit à l'assistance juridique gratuite, droit au recours suspensif, droit à l'unité familiale, accès aux soins médicaux, respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour les mineurs, la rétention n'est autorisée qu'« en dernier ressort ». Ces garanties forment ensemble un arsenal contentieux que la CJUE a progressivement enrichi, rendant chaque éloignement fragile à la contestation.

### Une transposition française qui accentue les failles du dispositif

La France a transposé la directive par la loi Besson du 16 juin 2011 **(1)**. Cette transposition a créé l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) avec délai de départ volontaire de 30 jours comme mesure de droit commun, en remplacement de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Le contentieux de l'éloignement, déjà fragmenté entre juge administratif et juge judiciaire, s'est considérablement allongé. Sur la période 2010-2023, le nombre d'OQTF prononcées a été multiplié par 3,5 — de 39 083 à 137 730 — tandis que le nombre d'exécutions n'a cessé de décroître **(2)**. Paradoxe : la France est l'un des pays de l'Union qui prononce le plus de mesures d'éloignement (130 000 OQTF en 2024, contre 12 885 en Allemagne ou 6 380 en Italie la même période) et l'un de ceux qui en exécute le moins en proportion. Le délai de 30 jours est devenu un délai de disparition : faute de suivi systématique et de places en rétention, la grande majorité des personnes visées ne sont tout simplement plus localisables à l'expiration du délai.

### Le bilan chiffré : l'inefficacité démontrée

Dans son rapport de janvier 2024, la Cour des comptes constate que « seules 12 % des OQTF sont exécutées », malgré les moyens alloués. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale de juin 2025 confirme le chiffre : 15 000 exécutions sur 130 000 OQTF prononcées en 2024, soit un taux de 11,5 % **(3)**. Le taux européen moyen est de 30 %. En Allemagne, il peut atteindre 55 % certaines années **(4)**.

La trajectoire est alarmante. Le taux d'exécution a atteint un pic de 22,3 % en 2012 avant de s'effondrer progressivement : 13,5 % en 2017, 12 % en 2019, 6,9 % en 2020 lors du Covid et une stagnation sous 10 % depuis. La Cour des comptes juge « fantasmatique » l'objectif présidentiel d'exécuter 100 % des OQTF. Elle identifie trois obstacles structurels : le déficit de

**(1)** Loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, disponible ici.
**(2)** Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, 4 janvier 2024, disponible ici.
**(3)** *Ibid*. Et « Les résultats de la politique d'éloignement des personnes sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) », Assemblée nationale, Commission des lois, juin 2025, disponible ici.
**(4)** Tineke Strik, *La mise en œuvre de la directive sur le retour*, Parlement européen, rapport A9-0238/2020, décembre 2020, disponible ici.

places en rétention administrative (2 000 places pour 130 000 OQTF annuelles), l'impossibilité d'identifier avec certitude entre 20 et 30 % des personnes visées et la non-coopération des pays d'origine en matière de laissez-passer consulaires. Le retour volontaire, présenté par la directive comme la solution privilégiée, est quasiment inexistant : la Cour des comptes relève que moins de 1,5 % des personnes sous OQTF quittent volontairement le territoire français. Avec 4 900 « retours aidés » en 2022, la France « accuse un retard notable » sur ses voisins **(1)**.

### Une directive qui protège le séjour irrégulier plus qu'elle ne l'élimine

L'échec ne tient pas seulement à des déficiences organisationnelles : il est inscrit dans la logique même du texte. La directive a construit un équilibre où les obligations procédurales pesant sur les États sont immédiates et contraignantes, tandis que les obligations pesant sur l'étranger en situation irrégulière (coopérer, se signaler, partir) sont dépourvues de sanction réelle. En 2017, la Commission européenne elle-même a reconnu cet échec : elle déplorait que « l'application incohérente [de la directive] par les États membres nuit à l'efficacité de la politique de l'Union en matière de retour » et que « les États membres continuent de rencontrer des difficultés et des obstacles pour faire appliquer en intégralité les décisions de retour » **(2)**. Le taux de retour à l'échelle européenne était tombé de 46 % en 2016 à 37 % en 2017, malgré la directive.

La Commission a proposé en 2018 une refonte de la directive pour la durcir : définition commune du risque de fuite, obligation de coopération des migrants, accélération des procédures. Ce projet est resté bloqué pendant sept ans. Le 26 mars 2026, le Parlement européen a adopté sa position sur un règlement destiné à remplacer la directive : durée de rétention portée à vingt-quatre mois, sanctions pour refus de coopérer, création de « hubs de retour » dans des pays tiers, reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement entre États membres **(3)**. Le texte, à application directe sans transposition nationale, est entré en vigueur le 12 juin dernier.

Mais l'aveu est dans les chiffres invoqués pour justifier la réforme : vingt ans après la directive de 2008, seules 20 % des décisions de retour sont effectivement mises en œuvre à l'échelle européenne. La directive « retour » s'inscrit ainsi dans la série des décisions qui, depuis 1975, ont progressivement érigé en droit l'impossible éloignement des étrangers en situation irrégulière : aux côtés de l'arrêt GISTI de 1978, des régularisations répétées et de l'admission exceptionnelle au séjour, elle est l'une des pierres angulaires d'un système qui entrave les États qui tentent d'éloigner et récompense les étrangers qui s'y soustraient.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Immigration | **Décision 2**. Instauration du regroupement familial : le verrou migratoire ouvert sans retour |
| #UnionEuropéenne | **Décision 4**. Régularisation des sans-papiers : l'irrégularité institutionnalisée |
| | **Décision 20**. Schengen : une libre circulation aux effets migratoires incontrôlés |
| | **Décision 24**. Aide médicale d'État : la France soigne une immigration irrégulière qu'elle ne contrôle pas |

**(1)** Cour des comptes, *op. cit.*
**(2)** Commission européenne, COM(2018) 634 final, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte)*, 12 septembre 2018, exposé des motifs, disponible ici.
**(3)** Parlement européen « Migration : la commission des libertés civiles adopte une réforme des règles de l'UE en matière de retour », communiqué de presse, 9 mars 2026, disponible ici.

**Décision 32** 21 juillet 2009



Santé

## Création des agences régionales de santé : une gouvernance territoriale et hospitalière étouffante

Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires > disponible ici

**• La création des ARS, censée rendre le système plus agile, conduit à un alourdissement de son pilotage et à la complexification considérable de la gouvernance des hôpitaux.**

La loi HPST vise à décloisonner le système mais confie aux agences régionales de santé (ARS) un périmètre très large mais sans aligner tous les leviers nécessaires. Elle améliore la cohérence stratégique mais au prix d'une complexité décisionnelle et d'une lourdeur technocratique considérable. Le texte constitue une réforme structurante visant à corriger la fragmentation du système de santé français entre ville, hôpital et médico-social. La création des ARS traduit une volonté de renforcer le pilotage territorial en unifiant, au niveau régional, des compétences auparavant dispersées entre plusieurs institutions. Cette réforme repose sur l'idée qu'un pilotage intégré à l'échelle territoriale permettrait d'améliorer la coordination des acteurs, la continuité des soins et l'allocation des ressources en fonction des besoins de santé **(1)**. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large de rationalisation de l'action publique et de maîtrise des dépenses.

### Un désalignement entre responsabilités et leviers d'action

Dans la pratique, la mise en œuvre de la loi HPST révèle un écart entre l'ampleur des responsabilités confiées aux ARS et leurs capacités d'action effectives. Les ARS doivent planifier l'offre de soins, organiser les parcours et corriger les déséquilibres territoriaux, dans un contexte marqué par des contraintes structurelles fortes (démographie médicale, organisation des soins, mécanismes de financement) qu'elles ne maîtrisent que partiellement. Plusieurs rapports soulignent que ce désalignement limite leur efficacité. La Cour des comptes relève notamment que les ARS disposent de leviers hétérogènes selon les secteurs et rencontrent des difficultés à agir sur certains déterminants majeurs de l'offre de soins **(2)**. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) met en évidence une capacité variable à piloter réellement les transformations territoriales, en raison de la complexité des interactions entre acteurs et dispositifs **(3)**. Par ailleurs, l'élargissement du périmètre d'intervention des ARS s'accompagne d'une montée des procédures administratives, perçues comme une contrainte par les professionnels de santé.

### Un alourdissement croissant du pilotage du système

La loi HPST ne remplace pas les mécanismes existants de régulation, mais s'y ajoute. Elle s'inscrit dans un système déjà structuré par des instruments tels que la régulation budgétaire nationale, les dispositifs de financement à l'activité ou les règles d'organisation des parcours de soins. Cette superposition contribue à un alourdissement du pilotage, avec une multiplicité de niveaux décisionnels et d'objectifs parfois difficilement conciliables. La DREES souligne que la coordination entre acteurs et institutions reste un enjeu central, malgré les outils introduits par la réforme **(4)**. Cette lourdeur alimente un phénomène durable de technocratisation du système de santé, régulièrement mise en avant dans les évaluations institutionnelles[5]. Elle limite également l'appropriation des politiques publiques par les acteurs de terrain et ralentit la mise en œuvre des transformations nécessaires. La loi HPST illustre ainsi les limites d'une réforme de gouvernance qui ne s'accompagne pas d'une transformation des conditions opérationnelles et des contraintes de terrain.

**(1)** Ministère de la Santé et des Sports, *La loi HTPS à l'hôpital : les clés pour comprendre*, 2010, disponible ici.
**(2)** Cour des comptes, *L'organisation territoriale des soins de premier recours*, 13 mai 2024, disponible ici.
**(3)** IGAS, *Le pilotage de la transformation de l'offre de soins par les ARS*, novembre 2018, disponible ici.
**(4)** Alexandre Cazenave-Lacroutz, *Les établissements de santé en 2023*, DREES, 10 juillet 2025, disponible ici.
**(5)** Cour des comptes, *op. cit.*

### Une complexité considérable dans la gouvernance des hôpitaux

Mais la complexité ne s'observe pas que dans l'architecture institutionnelle. Elle est tout aussi prégnante dans la gouvernance hospitalière avec la multiplication des instances (directoire, conseil de surveillance, commission médicale d'établissement, commission des soins infirmiers, comité technique d'établissement, etc.), des procédures excessivement formalisées et chronophages pour les équipes médicales et administratives et des tensions entre le pouvoir managérial du directeur et le corps médical. Elle l'est tout autant dans les outils de planification comme les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) devenus trop techniques ou l'articulation entre le projet régional de santé (PRS), ses schémas (SROS, SROMS, schéma de prévention) et les programmes d'application. On la trouve enfin dans le régime des autorisations d'activités de soins, réformé par la loi, dont les délais d'instruction sont excessivement longs, peu compatibles avec les réalités de gestion des établissements. La logique de guichet peine à s'adapter à la rapidité des évolutions technologiques et organisationnelles du secteur. Le pouvoir discrétionnaire des ARS, enfin, dans l'octroi des autorisations est source d'insécurité juridique pour les opérateurs.

Cette complexité étouffante n'a été allégée ni par la loi Fourcade (loi n°2011-940 du 10 août 2011), destinée à corriger les excès de la loi HPST, ni par la loi Touraine (loi n°2016-41 du 26 janvier 2016), ni par l'ordonnance n°2021-583 du 12 mai 2021 réformant les autorisations d'activités de soins. Tous les Français ont pu constater ses effets très concrets lors de la crise de la Covid.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Santé<br>#DépensesPubliques<br>#Normes<br>#Technocratie | **Décision 3**. Numerus clausus : quand la logique budgétaire sacrifie l'accès aux soins pour tous<br>**Décision 21**. Ondam : le début du pilotage comptable et inefficace des dépenses de santé<br>**Décision 28**. Tarification à l'activité : l'hôpital victime d'un dispositif inflationniste et rigide |

**Décision 33** 29 juillet 2009



Souveraineté et Europe

## Loi de programmation militaire 2009-2014 : la grande saignée de la Défense

Loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense > disponible ici

**• En faisant du ministère de la Défense le premier contributeur de l'Etat à la RGPP, la LPM de 2009 institutionnalise le désarmement de la France et engage durablement la perte d'autonomie stratégique de la nation.**

Adoptée à l'issue du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale du 17 juin 2008 **(1)**, la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 est la seconde traduction législative d'une nouvelle doctrine post-guerre froide : moins de masse, plus de technologie, davantage de fonctions mutualisées. Préparée sous l'autorité du ministre Hervé Morin et concomitante à la crise des *subprimes*, elle promet à la fois la modernisation des armées et leur contribution à l'effort de redressement budgétaire. Le ministre annonce dès octobre 2008 que « la LPM est une opportunité en période de crise économique » **(2)**, le plan de relance devant soutenir les commandes industrielles. Aucune des deux ambitions ne sera tenue.

**(1)** *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 17 juin 2008, disponible ici.
**(2)** Hervé Morin, déclaration à l'occasion de la présentation du projet de LPM, octobre 2008. Voir Sénat, dossier législatif n°462 (2008-2009), disponible ici.

### Une saignée organisationnelle sans précédent

La LPM 2009 transforme la Défense en laboratoire d'application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). En six ans, 54 000 postes sont supprimés – environ 26 000 dans l'armée de Terre, 16 000 dans l'armée de l'Air et 6 000 dans la Marine **(1)** – soit près de 17 % des effectifs du ministère, qui devient ainsi le premier contributeur de l'État à l'effort de réduction de la dépense publique.

Officiellement, 75 % des suppressions doivent porter sur les fonctions de soutien et d'administration *via* mutualisations, externalisations et création de « bases de défense » regroupant l'ensemble du soutien sur un même site. En pratique, 25 % touchent directement les capacités opérationnelles, et les nouveaux outils interarmées – à commencer par le système d'information unique Louvois pour la solde – engendreront eux-mêmes des dysfonctionnements coûteux. La carte militaire est redessinée en profondeur : dissolution ou transfert de 20 régiments, 11 bases aériennes, 1 base navale et plus de 40 établissements isolés. Là où, depuis des décennies, le maillage des garnisons participait à l'aménagement du territoire et au lien entre l'armée et la nation, apparaissent de véritables « déserts militaires », notamment dans le Centre, le Nord-Est et le Sud-Ouest. L'administration centrale, enfin, est regroupée sur le site de Balard à travers un contrat de partenariat public-privé d'une durée de trente ans, dont la Cour des comptes dénoncera ultérieurement les coûts d'exploitation prohibitifs **(2)**.

### Un décrochage capacitaire majeur

L'idée matricielle de la professionnalisation décidée en 1996 – une armée plus réduite mais dotée d'équipements modernes et en nombre suffisant – est anéantie. La cible de chars Leclerc, fixée à 320 par le *Livre blanc*, est ramenée à 250, quand la France alignait encore 927 chars lourds en 1996. Les commandes de Rafale sont étalées au point de placer Dassault Aviation au bord de la rupture industrielle en l'absence d'export. L'artillerie, la flotte de surface, l'aviation de transport et les moyens de surveillance sont uniformément réduits. Dès les premières annuités, la programmation accuse un déficit d'environ 2,1 milliards d'euros, principalement faute de cessions immobilières et de fréquences hertziennes **(3)**. La rigueur budgétaire post-crise impose à partir de 2011 des annulations de crédits, tandis que la hausse des coûts d'acquisition et l'inflation creusent l'écart entre ambitions affichées et moyens réels. La LPM se referme sur un report de charges de près de 3,5 milliards d'euros à la fin 2014 **(4)** – un déficit qui ne dit pas son nom, transmis à la LPM suivante.

### La fin discrète de l'autonomie stratégique

Les conséquences stratégiques apparaissent vite. Dès l'opération Serval au Mali en 2013, la France projette ses meilleures unités mais ne dispose plus des drones de surveillance, des avions ravitailleurs ni des moyens logistiques nécessaires : il faut emprunter aux États-Unis et au Royaume-Uni les capacités essentielles à la conduite de l'engagement **(5)**. Le programme de drone MALE européen est sacrifié et la France se résigne à acheter, face à l'urgence opérationnelle, des *Reaper* américains – une aliénation paradoxale pour la première puissance militaire de l'Union européenne. La base industrielle et technologique de défense (BITD), privée de commandes intérieures suffisantes, devient structurellement dépendante de l'exportation – et donc des aléas diplomatiques, comme l'illustrera l'épisode des BPC Mistral cédés à la Russie puis bloqués après l'annexion de la Crimée en 2014. Les stocks de munitions, enfin, sont calibrés selon une « logique de flux tendus » jugée alors plus économique : ils deviennent dérisoires, au point que des exercices de simulation, dès le début des années 2010, font apparaître que l'armée française épuiserait ses dotations en quelques jours d'engagement de haute intensité.

### Le symbole d'un demi-siècle de désarmement français

Certes, la LPM 2009 n'invente rien. Depuis la fin de la guerre froide, la défense est devenue la variable d'ajustement du budget de l'État au nom des « dividendes de la paix » : de 3 % du PIB en 1990, l'effort de défense tombe à 1,5 % en 2014.

---

**(1)** Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009, JORF du 31 juillet 2009 ; Sénat, rapport n°548 (2008-2009), annexes relatives aux effectifs, disponible ici ; Fondation IFRAP, « Bilan de 15 ans de réduction des effectifs au sein de la Défense », 21 janvier 2015, disponible ici.
**(2)** Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, chapitre « La fonction militaire en France », 8 février 2012, disponible ici ; rapports successifs sur le contrat de partenariat de Balard.
**(3)** Sénat, projet de loi de règlement, exercices 2010 et 2011 ; rapports de la commission des affaires étrangères et de la défense.
**(4)** Cour des comptes, Mission Défense. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, disponible ici ; François André et Joaquim Pueyo, *L'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019*, Assemblée nationale, rapport d'information n°718, 22 février 2018, disponible ici.
**(5)** Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016, disponible ici.

Mais elle marque le point de bascule où ce désarmement, jusqu'alors graduel, devient structurel et explicite : l'État théorise lui-même la réduction du format militaire et la concentration sur quelques capacités « haut de gamme » – au prix de ce que le général Vincent Desportes décrira comme une « armée échantillonnaire », vitrine sans profondeur **(1)**.

L'invasion russe de l'Ukraine, en février 2022, sanctionne cruellement ce choix. Devant la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le chef d'état-major des armées Thierry Burkhard reconnaît alors que « notre capacité à être une force expéditionnaire ne nous rend pas instantanément capables de conduire une guerre de haute intensité » **(2)** : stocks de munitions épuisables en quelques jours d'engagement, sous-dotation en artillerie et en défense sol-air, faiblesse logistique. Le sursaut de la LPM 2024-2030 (413 milliards d'euros) tente de réparer ce que la LPM 2009 avait délibérément démantelé. Mais on ne reconstitue pas en six ans un outil de défense démonté en quinze. Tel est le coût stratégique des arbitrages comptables de l'été 2009.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Défense | |
| #Industrie | |
| #Investissements | |
| #Recherche | |
| #Souveraineté | |

**Décision 34** 24 novembre 2009



Sécurité
et justice

## Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire > disponible ici

**• En relevant de un à deux ans le seuil d'aménagement automatique des peines et en généralisant la sortie anticipée sous bracelet électronique, la loi pénitentiaire de 2009 consacre, sous un gouvernement de droite, le principe que la prison doit être évitée : premier acte d'une décrédibilisation de la peine.**

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est présentée en Conseil des ministres le 28 juillet 2008 par Rachida Dati, garde des Sceaux du gouvernement Fillon. Elle répond à une double contrainte : une suroccupation carcérale structurelle déjà élevée, et les « Règles pénitentiaires européennes » du Conseil de l'Europe de 2006 qui enjoignent les États membres de réduire le recours à l'incarcération **(3)**. En affirmant « la nécessité de limiter autant que possible l'incarcération en lui substituant des mesures de contrôle en milieu ouvert s'applique à tous les détenus », l'exposé des motifs de la loi reprend assez explicitement la doctrine que la gauche promeut depuis 1983 et l'abrogation de la loi Peyrefitte. Ce glissement idéologique est d'autant plus significatif qu'il suit d'un peu plus de deux ans la loi du 10 août 2007 sur la récidive et les peines planchers : la droite n'a pas de réelle doctrine et cède, sur la question pénitentiaire, à la logique de ses adversaires.

**(1)** Vincent Desportes, *La dernière bataille de France. Lettre aux Français qui croient encore être défendus*, Gallimard, 2015.
**(2)** Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 13 juillet 2022.
**(3)** Conseil de l'Europe, « Règles pénitentiaires européennes », 2006, disponible ici.

## Les dispositions : aménager plus, incarcérer moins

La mesure principale est le relèvement de un à deux ans du seuil des peines aménageables *ab initio* **(1)**. Désormais, tout condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans voit sa situation examinée en vue d'un aménagement (semi-liberté, placement à l'extérieur, bracelet électronique) avant même d'entrer en prison. Seuls les récidivistes restent soumis au seuil d'un an. La loi inscrit par ailleurs dans le code pénal le principe que « l'emprisonnement ferme ne doit être prononcé qu'en cas de nécessité », consacrant ainsi, cinq ans avant la loi Taubira, l'ambition de réduire le recours à l'emprisonnement. La deuxième mesure structurante est la création de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) : tout condamné dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à quatre mois (pour les peines de cinq ans maximum) exécute automatiquement cette fin de peine à domicile sous bracelet électronique, sans qu'aucun projet de réinsertion ne soit exigé. Une circulaire ministérielle de mai 2011 précise même qu'« aucun projet préalable d'insertion n'est exigé » **(2)**. Il s'agit en pratique d'une sorte de grâce automatique qui ne dit pas son nom, en vue d'alléger la suroccupation carcérale. Le Sénat mettra inutilement en garde contre cette tartufferie : « les mesures d'aménagement ne doivent pas devenir un instrument de gestion des flux de la population carcérale » **(3)**.

## Le paradoxe d'une loi qui n'a résolu ni la suroccupation ni l'insécurité

Le paradoxe amer de la loi de 2009 est qu'elle n'a pas atteint son objectif affiché de réduction la suroccupation carcérale. Malgré la généralisation des aménagements et des sorties anticipées, le nombre de détenus n'a cessé de progresser. En 2009, année du vote de la loi, et dans les années suivantes, le nombre de détenus dans les prisons françaises oscillait entre de 60 000 et 65 000 personnes **(4)**. Un peu plus de quinze ans après, en juin 2025, les prisons françaises comptaient 84 447 détenus pour 62 566 places, soit un taux d'occupation de 135 % **(5)**. Le Conseil de l'Europe classe la France au troisième rang européen de la suroccupation carcérale. En 2025, les détenus étrangers représentaient 24,5 % des prisonniers **(6)**.

La loi de 2009 a donc échoué sur tous les plans. Elle contribue fortement au processus de décrédibilisation de la peine, à l'œuvre depuis le début des années 1980. Et elle ne parvient même pas à remplir son objectif (comptable) de réduction du nombre de personnes incarcérées. Mais ce qu'elle a surtout produit, c'est un écart croissant entre la peine prononcée et la peine réellement exécutée : le condamné à dix-huit mois sort après quelques semaines sous bracelet, celui à quatre ans part quatre mois avant l'échéance théorique. Ce décalage n'est pas ignoré par le délinquant. En 2022, pour plus de 90 % des délits, la prison ferme n'est déjà pas la peine majoritairement prononcée **(7)**. Quinze ans après l'instauration du nouveau code pénal et cinq ans avant la loi Taubira, ce texte voté par une majorité de droite a toute sa place dans la liste des (très) mauvaises décisions en matière de justice.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Sécurité | **Décision 19**. Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste |
| #Justice | **Décision 34**. Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche |
| #Immigration | **Décision 41**. La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français |

**(1)** Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat, *L'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009*, Sénat, rapport d'information n°629 (2011-2012), 4 juillet 2012, disponible ici.
**(2)** Circulaire relative au développement de la surveillance électronique de fin de peine, du 10 mai 2011, disponible ici.
**(3)** Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat, *op. cit.*
**(4)** Jean Grellier, Question écrite n° 127963, Assemblée nationale, 13ème législature, 7 février 2012, disponible ici.
**(5)** Ministère de la Justice, « Statistiques de la population détenue et écrouée », juin 2025, disponible ici.
**(6)** Gérald Darmanin, « Les étrangers doivent purger leur peine dans leur pays », *Le JDD*, 22 mars 2025, disponible ici.
**(7)** Dominique Henri Matagrin, *op. cit.*

**Décision 35** 18 mai 2010



École, culture et transmission

## Restitution d'œuvres et de biens culturels : quand la repentance mémorielle prend force de loi

Loi n°2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande > disponible ici

**• La loi de 2010 a ouvert une brèche, aujourd'hui béante, dans l'inaliénabilité des collections des musées nationaux dans laquelle s'engouffrent les promoteurs du décolonialisme et de la repentance.**

La France vient de franchir la dernière étape d'un processus débuté en 2010. La loi n° 2026-351 du 9 mai 2026 relative à « la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite » institue pour la première fois dans le droit français un mécanisme général et permanent de sortie des œuvres du domaine public **(1)**. Fini les lois spéciales, examinées cas par cas, débattues au Parlement : désormais, un décret en Conseil d'État suffira pour déclasser un bien culturel appartenant aux collections nationales. Le principe d'inaliénabilité, dont l'origine remonte à l'édit de Moulins de 1566, n'est plus qu'une règle résiduelle, assortie de dérogations qui, à force de s'accumuler, risque d'en faire une coquille vide. Cette révolution silencieuse a une date de naissance précise : le 18 mai 2010, jour de la promulgation de la loi autorisant la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande. Ce texte modeste, voté dans un quasi-unanimisme parlementaire et salué comme un geste d'humanité, portait en lui, comme toute boîte de Pandore, tous les maux qui allaient suivre.

### 2010 : le bon sentiment contre le droit

L'affaire trouve son origine dans une décision du conseil municipal de Rouen qui, le 19 octobre 2007, décida de rendre à la Nouvelle-Zélande la tête maorie conservée depuis 1875 dans les collections de son musée d'histoire naturelle. Le geste semble généreux. Il est illégal. Le tribunal administratif l'annule le 27 décembre 2007, confirmé par la cour administrative d'appel de Douai le 24 juillet 2008 : les biens constituant les collections des musées publics de France font partie du domaine public et sont, à ce titre, inaliénables.

La réponse du Parlement à cet arrêt est sidérante : plutôt que de se conformer à la règle de droit, il choisit de la contourner. La sénatrice Catherine Morin-Desailly – alors adjointe à la Culture du maire de Rouen – dépose une proposition de loi visant à autoriser la restitution de toutes les têtes maories conservées dans les musées de France. Le texte est adopté par le Sénat en juin 2009, puis par l'Assemblée nationale le 4 mai 2010 par 457 voix contre 8. La loi du 18 mai 2010 ouvre la boîte de Pandore des restitutions : ses occupants ne demandaient qu'à en sortir. Le ministère de la Culture préfère prudemment le mot « remise » à celui de « restitution », dont « *la connotation symbolique forte risque de créer des amalgames avec d'autres situations de revendications* ». Prémonition remarquable, oubliée aussitôt qu'exprimée – et dont le récit historique justifiant le projet est au demeurant totalement faux.

En substituant la morale au droit, le législateur de 2010 ouvre une brèche dans laquelle s'engouffrent bientôt tous ceux qui, au nom d'idéaux discutables ou en raison de petits calculs politiciens, réclament leur part du patrimoine universel conservé dans les musées français. La question qu'il eût fallu poser était simple : si l'on restitue ces têtes maories parce que notre morale contemporaine l'exige, au nom de quoi refusera-t-on demain de restituer les crânes surmodelés d'Océanie, les momies égyptiennes, les régalia du Dahomey ou les bronzes du Bénin ?

### De Rouen à Ouagadougou, et au-delà : la logique implacable du précédent

Pendant sept ans, le principe d'inaliénabilité fait encore rempart. Lorsque le Bénin formule en 2016 sa demande de restitution des objets rapportés par le général Dodds après la prise d'Abomey en 1892, la France répond avec fermeté :

**(1)** Loi n°2026-351 du 9 mai 2026 relatif à la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite, disponible ici.

« *Conformément à la législation en vigueur, ils sont soumis au principe d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité, et d'insaisissabilité. En conséquence, leur restitution n'est pas possible.* »

Elle ne survit pas à l'élection présidentielle de 2017. Dès le 28 novembre, le président Macron prononce à Ouagadougou un discours qui va changer l'histoire du patrimoine français et donner le ton de sa politique étrangère : « *Je veux que d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique* » **(1)**. Le fait du Prince.

Dès novembre 2018, le rapport commandé à Felwine Sarr et Bénédicte Savoy préconise de modifier le code du patrimoine pour permettre des restitutions massives, au motif que la colonisation constituait par nature une période infractionnelle justifiant une présomption générale de spoliation **(2)**. En novembre 2019, le Premier ministre Édouard Philippe restitue à Dakar le sabre d'El Hadj Oumar Tall. Le 24 décembre 2020, la loi relative à la restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal entérine la décision du Prince. Le 18 novembre 2024, Rachida Dati signe l'acte de dépôt temporaire du tambour parleur dit Djidji Ayôkwe, affirmant que sa restitution à la Côte d'Ivoire « *ne faisait aucun doute sur le plan juridique* ». Affirmation aussi fausse qu'étrange : le projet de loi nécessaire s'ouvre précisément par « *par dérogation au principe d'inaliénabilité des collections publiques françaises…* » La loi du 9 mai 2026 tire la conclusion logique de quinze années de précédents : autant créer un mécanisme permanent. L'inaliénabilité n'est plus qu'un principe résiduel, écarté par décret – la décision finale appartenant au seul exécutif, le Parlement étant simplement informé. La dérogation est devenue le droit commun.

### Le musée universel, ou la condition de la civilisation

La loi de 2026 prétend encadrer les restitutions. Elle ne fait qu'en organiser l'irréversibilité. La période retenue – 1815 à 1972 – couvre un siècle et demi d'acquisitions dans lesquelles se mêlent indistinctement pillages avérés, fouilles légales, échanges scientifiques et dons consentis. La notion d'« appropriation illicite » est définie avec une élasticité telle que de simples « indices sérieux, précis et concordants » suffisent à présumer la spoliation – renversant la charge de la preuve au détriment de l'État français.

La France devient ainsi le premier État à se doter d'un cadre général de restitution des biens dits coloniaux. Nul ne s'interroge sur ce que cette primeur révèle : non l'avance d'une démocratie mature sur ses semblables mais la capitulation d'un État devant ses propres principes, sous la pression conjuguée de la repentance mémorielle, de l'agenda diplomatique et d'une vision de la politique franco-africaine aux conséquences catastrophiques.

La loi de 2010 avait été présentée comme une exception circonscrite. Ses promoteurs affirmaient même qu'elle serait « *de nature à consolider la légitimité de nos collections et du principe d'inaliénabilité* ». Seize ans plus tard, ces garde-fous ont sauté un à un, et cette promesse s'est retournée contre elle-même avec une précision cruelle. La loi sur les têtes maories apparaît aujourd'hui pour ce qu'elle était réellement : non une simple exception humanitaire mais l'acte fondateur d'une politique culturelle mais également internationale fondée sur la repentance coloniale. La loi du 9 mai 2026 n'est pas un ajustement technique du droit du patrimoine. C'est l'abandon d'un principe de civilisation.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Culture<br>#Dépossession<br>#Déconstruction | **Décision 8**. Décret Lang : quand l'État dissout la culture dans le « tout culturel » |

**(1)** Discours d'Emmanuel Macron à l'université de Ouagadougou, 28 novembre 2017, disponible ici.
**(2)** Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle*, 29 novembre 2018, disponible ici.

**Décision 36** 25 septembre 2011

État, fiscalité et finances publiques

# Règle d'or budgétaire : un rendez-vous manqué à cause de la gauche

L'élection sénatoriale du 25 septembre 2011 fait basculer la majorité au Sénat à gauche qui enterre le projet de loi constitutionnelle

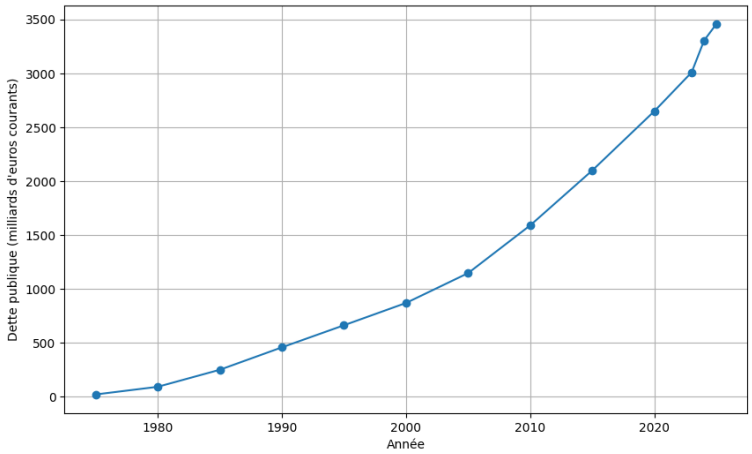
**• Cet abandon symbolise l'irresponsabilité de nos responsables politiques sur la dette. Depuis 1975, la France endette ses enfants. Depuis 2017, les chiffres sont explosifs.**

Choisir une décision en matière d'endettement de l'Etat est ardu tant le mouvement est continu et généralisé depuis cinquante ans. Le 25 septembre 2011, la majorité sénatoriale bascule à gauche, ce qui a pour effet l'abandon du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, adopté le 13 juillet précédent, qui prévoit l'inscription d'une « règle d'or » budgétaire dans la constitution, non par l'interdiction du déficit, mais par l'obligation « d'une loi-cadre établissant une trajectoire équilibrée des comptes sur plusieurs années ». Si la règle d'or avait alors été adoptée, à un moment où la gravité de la situation était déjà avérée, la dérive forcenée des mandats Hollande et Macron aurait probablement pu être limitée, voire évitée.

## Cinquante ans d'explosion de la dette

Le budget 1974, le dernier du septennat écourté de Georges Pompidou, est le dernier budget excédentaire de la France (8,5 milliards de francs, soit 0,1 % du PIB). Depuis, notre pays n'a connu aucun budget à l'équilibre. Au début des années 2000, le seuil des critères de Maastricht (60 % du PIB) est franchi ; puis 90% avec la crise des *subprimes*. Avec 115 % du PIB, la dette atteint aujourd'hui un niveau critique. La France est le pays malade de l'Europe, le seul à cumuler grave déficit budgétaire et grave déficit commercial. Or la dette de l'État, qui s'élève à 3 400 milliards d'euros en mai 2026, se nourrit des déficits mais aussi des intérêts liés aux emprunts précédents **(Focus 5)**. En 2025, cette charge représente 54,4 milliards d'euros, soit près de 10 % des dépenses de l'État. Elle devrait atteindre 70 milliards d'euros dès 2026 **(1)**.

**Focus 5 • Evolution de la dette publique française (1975-2025)**




Sources. INSEE, Eurostat

**(1)** Vie publique, « La dette française en 2025 : les principaux chiffres », 17 juillet 2025, disponible ici et HCFP, Haut conseil des Finances publiques ; « Avis n°HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026 », 9 octobre 2025, disponible ici.

La dette française finance pour plus de la moitié chaque année des dépenses courantes et des transferts sociaux. Elle soutient peu l'économie ou l'investissement public depuis bien avant l'an 2000. En 2024, les dépenses publiques représentaient 57,3 % du PIB **(1)**, et parmi elles 56 % environ étaient des dépenses de prestations sociales **(2)**.

### Impôts : toujours plus

Malgré une situation éminemment dangereuse, la culture de la taxe et la préférence pour l'impôt restent pourtant le réflexe premier des gouvernements français. En témoigne la dernière loi de finances : contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises, taxe sur les petits colis, contribution sur les très hauts revenus… ce sont près de 30 milliards d'impôts supplémentaires qui doivent entrer dans les caisses de l'État en 2026 **(3)**. Un temps supprimée, la contribution sociale de solidarité des sociétés a finalement été maintenue. Méconnue, cette taxe, appliquée aux entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 19 millions d'euros, symbolise, à côté des impôts de production, la folie fiscale exercée sur les entreprises. Il s'agit presque d'une exception mondiale.

La fiscalité française se distingue par sa lourdeur – en tête des pays de l'OCDE – et par sa complexité. Il existe en France environ 480 taxes, impôts, contributions ou cotisations différentes **(4)**. Des années de réformes et d'ajouts successifs ont rendu complètement illisibles les dispositifs et les transferts. L'analyse des recettes de la sécurité sociale est éloquente à ce titre. En plus des cotisations, une multiplicité d'impôts et de taxes participent aux recettes **(5)**.

A cela s'ajoutent bien sûr de nombreuses dérogations qui rendent toujours plus difficile le calcul de l'impôt. La Cour des Comptes a recensé, dans un rapport de 2023, plus de 465 « niches fiscales » **(6)**. Dans un autre rapport, en 2025, elle mentionne 243 taxes dont le rendement global serait inférieur à 175 millions d'euros. Face à cela, tant les citoyens que les entreprises constatent que les services publics français se dégradent au fur et à mesure que la pression fiscale augmente. Notre État, toujours plus obèse, est toujours plus inefficace.

### Un enjeu colossal mais un problème complexe à résoudre

En effet, aux taux actuels, la dette française est une aubaine pour les prêteurs. Tant que les gouvernements français restent dans la logique consistant à toujours plus pressurer l'activité économique – c'est à dire les Français actifs ainsi que l'épargne et l'immobilier –, les investisseurs, les gérants de fonds et de retraites de pays étrangers voient dans la hausse des taux de la France une aubaine. La crise ne viendra pas des marchés et des préteurs. Or, dans le même temps, une partie toujours plus importante des Français vit de la redistribution. Environ 40% d'actifs financent aujourd'hui le « système France ». L'équation politique pour reprendre le contrôle de la machine est évidemment compliquée.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #DépensesPubliques | **Décision 5**. Impôt sur la fortune : taxer la réussite et faire fuir l'investissement |
| #Souveraineté | **Décision 27**. Euro : paravent du laxisme budgétaire des responsables politique français |
| #Retraites | **Décision 37**. Nombre de fonctionnaires : point d'orgue d'une folle envolée |

**(1)** Insee, « Dépenses et recettes publiques - Données annuelles de 1960 à 2024 », août 2025, disponible ici.
**(2)** Clément Dherbécourt, Mathilde Didier (dir.), *La protection sociale en France et en Europe en 2024*, DREES, décembre 2025, disponible ici.
**(3)** Vie publique, « Loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 », avril 2025, disponible ici.
**(4)** IFRAP, « La liste des 483 taxes, impôts, contributions et cotisations en France », 2021, disponible ici.
**(5)** On peut citer, entre autres, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), la taxe sur les salaires, la taxe sur les véhicules de société, la contribution sur les stocks options et actions gratuites, etc.
**(6)** Cour des Comptes, *Piloter et évaluer les dépenses fiscales,* 2023, disponible ici.

**Décision 37** 10 juillet 2012



État, fiscalité
et finances publiques

## Nombre de fonctionnaires : point d'orgue d'une folle envolée

Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault met fin à la RGPP à l'issue de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, à Paris > disponible ici

**• Comme pour la dette, les renoncements du mandat Hollande en matière d'emploi public ont laissé libre cours aux dérives des années suivantes.**

Le 10 juillet 2012, à l'issue d'une conférence sociale décrite comme l'acte fondateur d'une « nouvelle méthode », le gouvernement Ayrault annonce la fin de la RGPP (Révision générale des politiques publiques) et son remplacement par la MAP (Modernisation de l'action publique). Lancée en 2007 par François Fillon, la RGPP, en appliquant notamment à certains endroits la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, avait entre autres objectifs, de réduire le nombre de fonctionnaires. Entre 2007 et 2012, cette politique a conduit à 93 000 suppressions d'équivalent temps plein environ, dans l'Éducation nationale, les préfectures, les finances publiques, l'agriculture ou encore la défense. Mais les fonctions publiques territoriales et hospitalières ont, sur les même cinq années, gonflé de 200 000 postes. Si ses résultats sont limités, la RGPP reste cependant une tentative méritoire. Son abandon à un moment où le poids de la fonction publique et des prélèvements sur l'économie, sont déjà identifiés comme très lourds, marque une grave erreur. Car, comme en matière de dette publique, la France était à un moment où elle pouvait encore, tardivement certes, reprendre le contrôle de ses finances publiques.

### 1975-2025, l'envolée des effectifs de la fonction publique

Or, les chiffres sont clairs. Sur la période 1975-2025, les effectifs de la fonction publique augmentent de plus 55 % quand la population croît de 30 % **(Focus 6)** : l'emploi public a en quelques sortes remplacé les emplois industriels perdus sur la période.

**Focus 6 • Évolution des effectifs publics et de la population (1975-22025)**

| Indicateur | 1975 | 2000 | 2025 | **Évolution 1975-2025** |
|---|---|---|---|---|
| Population française | ~ 52,7 M | ~60,7 M | ~ 68,6 M | **+30 %** |
| Total fonction publique | ~3,75 M | ~5,20 M | ~5,88 M | **+57 %** |
| Part des agents publics dans la population | ~7,1 % | ~8,6 % | ~8,6 % | **+1,5 point** |
| Éducation nationale | ~850 000 | ~1 050 000 | ~1 150 000 | **+35 %** |
| Armées | ~600 000 | ~440 000 | ~275 000 | **−55 %** |
| Police/Intérieur | ~180 000 | ~240 000 | ~300 000 | **+65 %** |
| Justice | ~45 000 | ~70 000 | ~95 000 | **+110 %** |
| Fonction publique territoriale | ~900 000 | ~1 650 000 | ~2 040 000 | **+125 %** |
| Fonction publique hospitalière | ~650 000 | ~1 050 000 | ~1 250 000 | **+90 %** |

Sources. INSEE (séries longues démographiques, population française), DGAFP (rapports annuels, séries longues de l'emploi public), DREES (effectifs hospitaliers publics), ministère des Armées (séries historiques des effectifs militaires), ministère de l'Intérieur (effectifs police et sécurité intérieure), ministère de la Justice (séries longues des effectifs judiciaires)

Historiquement, la décentralisation inaugure avec les lois Defferre de 1982-1984 la croissance très forte de la fonction publique territoriale. En 1986, avec l'autonomisation de la fonction publique hospitalière, un autre moteur est mis en place. L'impact des 35 heures est le troisième levier. Après la RGPP, la réforme territoriale engagée dans la précipitation sous François Hollande entre 2014 et 2015, qui a conduit à la fusion des régions de 22 à 13, au lieu de dégager des économies,

a généré des coûts de transition importants (harmonisation des systèmes, des statuts et des organisations par le haut) et maintenu quasiment à l'identique les structures sur les anciens périmètres, notamment dans les capitales régionales **(1)**.

### Effectifs publics, dépense publique et prélèvements obligatoires

Les comparaisons internationales sont elles aussi éloquentes. La France compte en 2025 un taux d'emploi public nettement supérieur à la moyenne des pays comparables **(Focus 7)** **(2)**. Elle combine très fortes dépenses publiques, très hauts prélèvements obligatoires et un nombre d'agents publics très élevé. Peu de grands pays cumulent ces trois caractéristiques. L'Allemagne, par exemple, est beaucoup plus légère administrativement. Depuis les années 1980, l'écart entre nos deux pays s'est progressivement creusé sur la dépense publique en même temps que sur les effectifs publics pour une efficacité dont on sait qu'elle a connu une évolution inverse à celle de leur budget. Encore le coût affiché n'est-il qu'une partie du coût global réel **(3)**.

**Focus 7 • Comparaison des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et du nombre d'agents publics dans 10 pays**

| Pays | Dépenses publiques (% du PIB) | Prélèvements obligatoires / recettes fiscales (% du PIB) | Agents publics pour 1 000 habitants |
|---|---|---|---|
| France | ~57 % | ~45 % | ~86 |
| Allemagne | ~49 % | ~39–41 % | ~58 |
| Italie | ~50 % | ~42–43 % | ~56 |
| Royaume-Uni | ~45 % | ~34–35 % | ~80 |
| Espagne | ~46 % | ~36–37 % | ~70 |
| Pays-Bas | ~44 % | ~38 % | ~60 |
| Belgique | ~54 % | ~45 % | ~75 |
| Suède | ~49 % | ~41–42 % | ~130 |
| Danemark | ~47–48 % | ~44–46 % | ~140 |
| États-Unis | ~37 % | ~25–26 % | ~70 |

Sources. OCDE (*Revenue Statistics*), Eurostat, 2025

### « Agencification » de l'État : coût et problème démocratique

Ce mouvement s'accompagne de celui, tout aussi régulier de dessaisissement de l'État au profit d'autorités dites « indépendantes ». Les premières agences ont vu le jour dans les années 1960, sous la forme d'administrations de mission. Dans les années 1990, la théorie du *« New public management »*, qui préconise de séparer l'action opérationnelle du stratégique donne une légitimité à cette dérive **(4)**.

Combien sont-elles ? Cela dépend de la définition juridique que l'on retient : en 2012, le Conseil d'État comptabilisait 103 agences quand l'Inspection Générale des Finances en dénombrait 1 244 **(5)** ! Quant à leur coût, une note de l'Ifrap estimait il y a sept ans que les opérateurs et organismes divers de l'État représentent une « dépense de plus de 80 milliards d'euros par an » **(6)**. Malgré des tentatives récentes qui ont légèrement réduit le nombre d'opérateurs, le budget alloué aux seuls opérateurs était toujours de 81 milliards d'euros en 2023 **(7)**.

---

**(1)** 35 000 communes, 1 258 intercommunalités, 13 régions, 101 départements, autant de préfectures et plus de 200 sous-préfectures interviennent dans le quasi toutes les politiques publiques, de la culture aux transports en passant par le logement, l'éducation et l'emploi. La France comptait en 2022 plus de 58 000 points d'accueils physiques des services publics, soit plus de 590 par département, très inégalement répartis ! La Cour des comptes sur la gouvernance des finances publiques avait montré en 2020 à quel point l'action publique est, à force d'empiler les strates, devenue illisible pour les responsables eux même. Voir Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport, 18 novembre 2020, disponible ici.
**(2)** La Suède et le Danemark ont encore plus d'agents publics que la France mais souvent avec moins de niveaux administratifs davantage de services locaux directs (garde d'enfants, dépendance, aide à domicile, services municipaux et une administration réputée plus simple).
**(3)** Voir Jean-Pascal Beaufret, *Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites*, Fondapol, février 2025, disponible ici. Il montre l'impact du financement des retraites des fonctionnaires sur le budget de l'État, d'environ 60 milliards d'euros en 2025.
**(4)** Jean Picq (dir.), *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, rapport au Premier ministre de la Commission d'étude sur les responsabilités et l'organisation de l'État, Paris, La Documentation française, 1994.
**(5)** D'un côté, le Conseil d'État les définit comme disposant d'une autonomie et exerçant « une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale ». De l'autre côté, l'IGF (Inspection générale des Finances) regroupe derrière ce terme les « diverses entités contrôlées et financées majoritairement par l'État qui exercent pour son compte des missions de service public non marchand, qu'elles soient ou non dotées de la personnalité juridique ».
**(6)** Ifrap, « 1 200 agences d'État pour 80 milliards de dépenses : il est temps de faire le ménage », 29 mai 2019, disponible ici.
**(7)** Lara Tchekov, « Argent public, ces agences d'État trop coûteuses », *Le Journal du Dimanche*, 5 novembre 2024, disponible ici.

L'« agencification » pose également une question de démocratie. Si elle permet à certains élus de s'abriter derrière des décisions d'autorités indépendantes, à l'inverse, l'élu de bonne foi, dépositaire de la volonté populaire peut se retrouver freiné par un organisme qui n'a guère de légitimité démocratique. Enfin la nomination aux conseils ou à la direction de ces agences permet à un pouvoir en place d'installer à de nombreux rouages clé des responsables opposés aux politiques d'une possible alternance démocratique.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #DépensesPubliques | **Décision 6**. Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable |
| #Retraites | **Décision 15**. Inflation normative : toujours plus |
| #Fiscalité | **Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social |
| #Emploi | **Décision 36**. Règle d'or budgétaire : un rendez-vous manqué à cause de la gauche |

**Décision 38** 17 mai 2013



Modèle social et famille

## Mariage des couples de personnes de même sexe : la rupture anthropologique

Loi n°2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe > disponible ici

### • En bouleversant la filiation, le législateur fragilise la famille, fissure le pacte social français et prive l'enfant de la référence fondatrice de sa raison d'être au monde.

L'erreur fondatrice commise par les dirigeants français depuis une cinquantaine d'années est d'avoir imposé, en matière de politique familiale, les principes de la culture nord-américaine, qui diffèrent notablement de ceux de la culture française. Importer ainsi les manières juridiques du droit nord-américain revint à négliger un aspect décisif : le lien anthropologique se fonde aux États-Unis sur les religions (ainsi les personnalités politiques prêtent serment sur les textes sacrés : la Bible et, depuis peu le Coran), le droit de la *common law* ne régissant en complément que l'aspect concret de la vie sociale.

Or, en France, pays de tradition laïque, le droit d'inspiration romaine intègre les deux dimensions : l'aspect concret de la vie sociale et le lien anthropologique établissant la filiation. La loi de 2013, qui ouvre le mariage, mais aussi l'adoption, aux couples de personnes de même sexe, prolongée par la loi relative à la bioéthique de 2021, ouvrant l'Aide médicale à la Procréation (AMP) à toutes les femmes **(1)**, qu'elles soient en couple ou non, brouille profondément cette vision. C'est tout l'édifice familial qui en est ébranlé. Et ce sont les bases de notre pacte social qui se fissurent à sa suite.

#### L'enfant privé de la référence fondatrice de sa raison d'être au monde

Car ces décisions suppriment la référence fondatrice pour l'enfant de sa raison d'être au monde : celle à son enfantement porté de manière crédible par la relation du couple formé par ses parents, en union à la fois charnelle et psychoaffective menant à la procréation.

La motivation du législateur était d'intégrer toutes les modalités de composition parentale, y compris les unions de même sexe ou de personnes seules. Cette intention avait une cohérence acceptable pour la vie sociale, afin que quiconque – aucun adulte et aucun enfant – ne se sente exclu de la vie sociale. Encore fallait-il tenir compte de la fonction du droit : celle d'énoncer un principe fondateur, quitte à intégrer des variations au titre d'exceptions possibles. L'option choisie par le législateur fut au contraire d'évincer le principe fondateur, au prétexte d'une modernité de pacotille.

**(1)** Loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique, disponible ici.

Ce choix s'est fait au détriment de l'enfant concerné, car il est ainsi privé *de droit* d'avoir son père et sa mère. Avoir perdu son père est une souffrance pour l'enfant, et souvent une source de culpabilité. Ne pas avoir son père et sa mère *de fait* est une blessure qui interroge l'enfant mais qui demeure ouverte à une compréhension, même celle des raisons intimes ayant motivé sa mère de l'avoir désiré en le privant d'avoir un père. Ne pas avoir son père et sa mère *de droit* piège cette compréhension, banalisant la situation, entraînant une effraction psychique, car la blessure peut devenir impensable, donc insurmontable. Et comme elle est décidée de droit, cela vaut du coup pour tous les enfants : le socle édifiant leur vie psychique et leur identité à construire est désagrégé « pour tous ». Le lien générationnel est abîmé « pour tous », lien familial comme lien social.

### Une privation anthropologique fondamentale décidée par le législateur

Une privation anthropologique fondamentale a ainsi été décidée par le législateur. La famille française a été rendue bancale, la figure du père (principalement affectée par cette décision) évacuée de l'horizon symbolique français, puisque rendue facultative pour l'enfant. Il s'ensuit un délitement du lien familial privé de sa base anthropologique : la famille ne dispose plus de la référence symbolique à laquelle chaque enfant puisse se référer, par-delà les aléas de chaque vie de famille.

Cette erreur pouvait être évitée. Il était possible de concilier le vœu qu'aucun parent, aucun enfant ne se sente exclu de la société, en conservant la référence fondatrice pour l'enfant à son enfantement crédible. Il suffisait d'aménager les situations comme des variations, admises dans l'intérêt de la vie de l'enfant sans que les lois cautionnent la privation faite à chaque enfant d'avoir *de droit* son père et sa mère.

Calquer l'union homme-femme portant l'enfantement crédible sur le plan corporel et psychoaffectif, et des unions qui ne le portent pas, au prétexte de ne pas déconsidérer les personnes concernées, c'est trancher une querelle d'adultes et céder à leurs revendications, sans tenir compte du besoin fondamental des enfants, destinataires prioritaires de toute loi sur la famille. C'est donc une imposture faite à ces derniers, d'autant plus injustifiée que la société française n'a jamais été normative et n'a jamais discrédité quelque mode de vie affective et sexuelle – comme d'autres le firent, notamment celle nord-américaine, ou le font encore.

D'où une authentique falsification sur un thème fondateur pour les enfants privés d'avoir son père (ou sa mère, cas moins fréquent) comme d'une banalité : n'avoir jamais eu un père (une mère) est devenu un fait, comme s'il s'agissait d'une simple absence à supporter (celle de l'enfant ayant perdu son père, par accident, maladie, parce qu'il est parti, etc.), non d'une privation qui lui est imposée. Parce qu'elle est l'effet d'une décision collective à valeur symbolique, celle-ci est occultée, outrage fait à tous les enfants.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Enfants | **Décision 43**. Fin de l'universalité des allocations familiales : l'enjeu démographique piétiné |
| #Famille | **Décision 50**. Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant |
| #Déconstruction | |

**Décision 39** 8 juillet 2013



École, culture
et transmission

# Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école

Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République > disponible ici

**• Programmes scolaires, refus de l'exigence, approche idéologique : la loi Peillon institutionnalise tous les mauvais choix pour l'école.**

Parmi la quinzaine de lois d'orientation et de réforme structurelle consacrées à l'école entre 1975 et 2025, la loi du 8 juillet 2013, dite « loi Peillon », n'est pas la plus connue ni la plus commentée. Extrêmement bavarde et assez confuse (avec 89 articles très disparates), elle mérite pourtant de figurer ici comme le texte qui a institutionnalisé et accéléré certaines des plus mauvaises tendances à l'œuvre en matière éducative depuis plusieurs décennies.

## Réforme du socle commun : la consécration de la vision pédagogiste

La loi Fillon de 2005 avait défini le socle commun comme un ensemble minimal de connaissances et de compétences indispensables pour réussir sa scolarité et poursuivre sa formation **(1)**. Il comprenait cinq piliers principaux qui avaient le mérite d'être proches des disciplines classiques et connues de tous. Sans constituer une révolution, cette réforme avait l'avantage de sortir au moins un peu du pédagogisme.

La loi de 2013 réforme le socle commun, désormais baptisé « socle de connaissances, de compétences et de culture », dans une logique plus globale et plus transversale (article 13). Il faut comprendre que le socle commun ne se substitue pas aux programmes scolaires mais vient ajouter une couche d'objectifs à l'enseignement déjà prodigué. Son objectif affiché est de permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté ». Selon la vision du pédagogisme le plus abstrait et le plus doctrinal, on abandonne ainsi la mission première de l'école : instruire pour former des esprits libres capables de penser par eux-mêmes **(2)**. On se doute qu'une telle réforme n'aura aucun impact positif sur la baisse continue du niveau des élèves, observée sur la longue durée **(3)**.

## Réforme des rythmes scolaires : une occasion (majeure) manquée

Si la réforme des rythmes scolaires est instaurée par le décret n°2013-77 du 24 janvier 2013 **(4)**, la « loi Peillon » le complète, notamment à travers sa très longue annexe. Cette réforme aurait pu être une remarquable avancée, en étalant davantage le temps scolaire dans l'année (moins de vacances) et en réduisant le temps scolaire dans la journée, afin de faire place à des activités périscolaires (sport, musique, théâtre, etc.). Ce système, qui hybride le scolaire et le périscolaire, a fait ses preuves en Allemagne et en Autriche (*Ganztagsschule*) comme en Suisse (école à horaire continu). Dans ces pays, ces activités périscolaires sont de bonne qualité, conduites par des enseignants ou des animateurs compétents, inscrites dans le projet d'établissement et, dans certains cas, font l'objet d'évaluations comme une discipline à part entière.

Las, la réforme de 2013 a été un échec retentissant, faute de moyens et de compétences (on se souvient des classes d'« expression artistique » sans enseignants et sans matériels, qui n'étaient que de la garderie déguisée), d'ambition (on sait dans quel mépris l'enseignement artistique, musical ou théâtral est tenu en France) et d'ouverture de l'école sur d'autres structures éducatives qu'elle-même (on n'imagine pas en France qu'un club de football ou de théâtre ait sa place autour de la table d'un conseil de classe).

**(1)** Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.
**(2)** Marie Cognet, *op. cit.*
**(3)** Pour des chiffres qui documentent la baisse générale du niveau scolaire, voir Décision 1.
**(4)** Décret n°2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, disponible ici.

### Création du Conseil supérieur des programmes : une citadelle du progressisme et du pédagogisme

La loi de 2013 institue également un Conseil supérieur des programmes placé auprès du ministre et chargé de missions étendues sur l'élaboration des programmes scolaires et la formation des enseignants (article 32). Il est composé de parlementaires, d'universitaires de haut rang (dont la connaissance du primaire et du secondaire est forcément limitée, ou lointaine), de spécialistes des « sciences de l'éducation ». Il se constitue dès le départ en citadelle du progressisme et du pédagogisme.

Peu après sa nomination comme ministre de l'Éducation nationale en 2017, Jean-Michel Blanquer, qui a critiqué les programmes scolaires d'histoire qu'il juge déconnectés du « roman national républicain » et trop fragmentés, reçoit par exemple une salve d'attaques contre sa vision « conservatrice » qui sont autant de défenses du Conseil supérieur des programmes. Les polémiques se multiplient au fil des années contre une institution qui privilégie la « déconstruction » et les « nouvelles pédagogies ». Fin 2025, Le député LFI Rodrigo Arenas, connu pour ses positions communautaristes, parvient à se faire nommer au Conseil **(1)**.

### ESPE : la formation des enseignants sacrifiée

Dans le cadre de la loi, les IUFM (Instituts universitaires de formation des maîtres), créés en 1989, sont remplacés par les ESPE (Écoles supérieures du professorat et de l'éducation) (articles 68 à 76). Les critiques faites aux IUFM sont bien connus : excès de théorie, de langage pédagogique et de « théories de l'apprentissage », approche sociologique au détriment des savoirs disciplinaires et des savoir-faire pratiques en classe, dispositifs peu efficaces et coûteux. Beaucoup doutaient de la qualité de la formation dispensée aux futurs enseignants et de la capacité des IUFM à transformer fondamentalement la qualité des candidats recrutés **(2)**. Si les ESPE semblent être moins que les IUFM des citadelles du pédagogisme, les reproches qui leur sont faits – et cela dès leur première année d'existence **(3)** –, sont peu ou prou les mêmes : approche trop abstraite, professionnalisation insuffisante, manque de pratiques en classe, formation éclatée et peu cohérente.

Ce que révèle ces insuffisances, c'est le renoncement à l'ambition d'excellence et de formation exigeante des enseignements qui auront la charge de former nos enfants. « Le niveau non pas des élèves mais des enseignants est en train de baisser cruellement », constate L'ancien enseignant et essayiste Jean-Paul Brighelli **(4)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Éducation | **Décision 1**. Collège unique : premier acte du nivellement vers le bas |
| #Enfants | **Décision 14**. Loi Jospin : l'élève devient roi du système éducatif |
| #Déconstruction | **Décision 50**. Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant |
| #Égalitarisme | |

**(1)** Alexandre Devecchio, « Quand l'islamogauchisme entre au conseil supérieur des programmes », *Le Figaro*, 30 décembre 2025, disponible ici.
**(2)** Daniel Bancel et Philippe Raynaud, « La nouvelle formation des maîtres », *in* Alain Finkielkraut, *La querelle de l'école*, Stock, 2007.
**(3)** Jacques-Bernard Magner, *Rapport sur les écoles supérieures du professorat et de l' éducation*, Sénat, 4 juin 2014, disponible ici.
**(4)** Jean-Paul Brighelli, « Le niveau non pas des élèves mais des enseignants est en train de baisser cruellement », *Causeur*, 24 décembre 2022, disponible ici.

**Décision 40** 14 février 2014

Démocratie, institutions et décentralisation

# Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens

Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur > disponible ici

## • Le non-cumul des mandats, imposé par Hollande en 2014, déconnecte les députés du terrain, favorise les parachutages et affaiblit le Parlement.

Dans les années 1990, la question de la fracture entre les élus et les électeurs devient une inquiétude démocratique. Le devoir d'exemplarité de l'élu martelé et les images d'une Assemblée clairsemée participent de l'image du parlementaire qui ne remplit pas correctement son rôle et alimentent un sentiment de mépris pour le citoyen. La fonction de l'élu est souvent décriée et réclame une réponse de la part des autorités. Qu'elle ait pour objectif de lutter contre l'absentéisme, contre les conflits d'intérêts ou de faire en sorte que chaque mandat soit mieux effectué : une réforme semble incontournable.

### Une réforme voulue par François Hollande depuis longtemps

La limitation du cumul des mandats est préconisée par les rapports Balladur (2009) et Jospin (2012) **(1)**. Mais, dès 1997, François Hollande, alors premier secrétaire du Parti Socialiste, s'y dit favorable. S'il réfute l'instauration d'un « seuil, pour la fonction de maire, en deçà duquel l'interdiction du cumul des mandats ne jouerait pas » car, pour lui, elle risquerait « d'introduire une coupure entre la France urbaine et semi-urbaine », il justifie néanmoins le non-cumul complet par des comparaisons avec les autres pays européens et la possibilité toujours ouverte de cumuler ce rôle avec celui de membre non exécutif de conseiller municipal, départemental ou régional. Il ne voit pas « où est le risque de la déterritorialisation de nos parlementaires » **(2)**. Une fois élu en 2012, les arguments du nécessaire « renouvellement des visages des élus » et la volonté de « modernisation de la vie politique » poussent François Hollande à réaliser cette réforme. La loi organique promulguée le 14 février 2014 interdit pour un parlementaire (député ou sénateur) d'exercer une fonction exécutive locale (maire ou adjoint, président ou vice-président de conseil départemental ou régional). Ces dispositions s'appliqueront à partir du 31 mars 2017.

### La perte du lien entre la politique locale et la politique nationale

Les effets de cette réforme sont difficiles à quantifier avec précision car son entrée en vigueur coïncide avec le pic de la vague macroniste de juin 2017, qui renouvelle assez profondément le personnel de l'Assemblée nationale. Mais deux chiffres permettent de mesurer son ampleur. On sait en effet qu'en 2014, 82 % des députés et 76 % des sénateurs faisaient partie d'un exécutif local **(3)**. On estime par ailleurs qu'en 2017, 38 % des députés ont dû cesser leur mandat exécutif local **(4)**. Pour le député Horizons Henri Alfandari, le non-cumul des mandats « n'a pas comblé le déficit de proximité entre les élus nationaux et leurs électeurs. Pire, ils apparaissent comme déconnectés des réalités de terrain et peu à même de comprendre les éventuels obstacles à l'application concrète des lois qu'ils votent. Ne jouant plus de rôle réel dans l'exécution des politiques publiques, une forme de déresponsabilisation dans la détermination de ces dernières est parfois soulignée par les responsables locaux. Entre le préfet et les élus locaux, le député peine à trouver sa place » **(5)**. Le député qui n'appartient pas à un exécutif local a moins de proximité avec les électeurs. Il ne connaît pas les réalités du terrain et il n'a pas le recul pour évaluer les conséquences concrètes des lois qu'il vote. Cette inadéquation s'accompagne d'un affaiblissement du Parlement, à la fois à l'exécutif et face aux administrations, par manque de connaissance et de légitimité.

---

**(1)** *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République*, 5 mars 2009, disponible ici, et *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, 9 novembre 2012, disponible ici.
**(2)** François Hollande, « Le non-cumul, une nouvelle étape de la démocratie », *La Revue politique et parlementaire*, 1er novembre 1997, disponible ici.
**(3)** Thomas Ehrhard, « Cumul des mandats », *in* Damien Conil, Prescillia Monge, Audrey de Montis (dir.), *Dictionnaire du Parlement*, Bruyland, 2023.
**(4)** Vie publique, « Le cumul des mandats : une pratique toujours en débat », 5 mars 2024, disponible ici.
**(5)** *Ibid.*

Cette réforme signe également l'arrêt de mort de la figure du député-maire, qui faisait le pont entre les réalités locales et le débat national parce qu'il connaissait ces deux réalités. L'incarnation d'un territoire par un homme enraciné et défenseur des intérêts locaux avait l'avantage de baser les débats parlementaires sur de solides expériences réelles, pas sur des abstractions idéologiques.

### Des arguments fallacieux et des parachutages en grands nombre

Les arguments sur les conflits d'intérêts et l'insuffisante qualité du travail parlementaire ne tiennent pas vraiment. Dès avant l'adoption de la réforme, le politiste Luc Rouban montre, chiffres à l'appui, que « l'analyse ne permet pas de conclure au fait que le cumul des mandats entraînerait une moindre activité parlementaire, ni que les députés cumulards ne seraient dévoués qu'aux intérêts de leurs collectivités d'ancrage » **(1)**. Le non-cumul des mandats a également eu deux conséquences préjudiciables. Il a d'abord mécaniquement multiplié le nombre d'acteurs intéressés au maintien d'un système déjà lourd en personnel (politique et administratif). Il a ensuite facilité les parachutages. La multiplication des députés hors-sol, faisant la part belle aux abstractions idéologiques au détriment des remontées concrètes du terrain, a inévitablement participé à l'avènement d'une Assemblée plus que jamais politicienne. On le voit dans tous les groupes actuellement !

On peut entendre que le cumul d'un mandat de maire d'une grande ville, de 100 000 habitants et plus, et d'un mandat parlementaire est difficilement compatible. Mais pourquoi ne pas autoriser de nouveau le cumul avec des fonctions exécutives locales limitées comme président d'EPCI, adjoint au maire, vice-président de département, de région ou d'EPCI ? Une proposition de loi organique a été déposée par le groupe Horizons le 22 janvier 2026 à l'Assemblée nationale.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie | **Décision 6**. Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable |
| #Décentralisation | **Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie |
| #Institutions | **Décision 45**. Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables |
| #Dépossession | |

**Décision 41** 15 août 2014



Sécurité et justice

## La loi Taubira démantèle les derniers remparts de la sécurité des Français

Loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales > disponible ici

**• En supprimant les peines planchers, en créant une peine sans emprisonnement et en consacrant la l'optionalité de la prison même pour les récidivistes, la loi Taubira achève d'inscrire dans le droit français la doctrine de la « culture de l'excuse ».**

Présentée en Conseil des ministres le 9 octobre 2013, promulguée le 15 août 2014, la réforme pénale dite « loi Taubira » se présente comme l'aboutissement d'une longue concertation, avec la conférence de consensus de janvier 2013 puis un « tour de France pédagogique » mené à l'automne. Sa philosophie est tout entière contenue dans le credo que la garde des Sceaux ne cesse alors de répéter : punir autrement plutôt que punir davantage. L'ambition affichée est généreuse : faire confiance à l'individu, miser sur l'amendement du condamné et sa réinsertion, briser ce que la ministre nomme la spirale des « sorties sèches » censées nourrir la récidive. Le condamné n'est plus tant l'auteur d'un acte à sanctionner qu'un

**(1)** Luc Rouban, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, Cevipof, août 2012, disponible ici.

individu à accompagner ; la peine cesse d'être une réponse à la gravité de l'infraction pour devenir un parcours adapté à la personnalité de son auteur. Cette inversion place la réinsertion du délinquant avant la protection de la société et la sécurité des victimes. Derrière cet humanisme proclamé, la réalité du dispositif est tout autre : loin de « renforcer l'efficacité des sanctions pénales », comme l'annonce son intitulé, la loi affaiblit méthodiquement la réponse pénale.

### Une loi qui efface le maigre bilan des années Sarkozy

La loi Dati du 10 août 2007 avait introduit, pour la première fois depuis la suppression des peines minimales par le code pénal de 1994, un plancher de peine pour les récidivistes **(1)**. Imparfait – le juge pouvait s'en écarter par décision motivée – et limité aux récidivistes, ce dispositif représentait néanmoins le premier correctif apporté à l'architecture du code de 1994. Entre 2007 et 2011, près de 35 000 peines planchers avaient été effectivement prononcées sur quelque 94 000 condamnations éligibles **(2)**. C'est ce dispositif que la loi Taubira cible principalement. Elle supprime les peines planchers pour les récidivistes et pour les auteurs de violences aggravées, effaçant ainsi le seul mécanisme qui introduisait une gradation automatique de la réponse pénale à mesure que s'alourdissait le casier judiciaire.

### Quatre mesures pour vider les prisons

Quatre séries de dispositions convergent vers le même objectif : réduire le recours à l'emprisonnement. Premièrement, la loi crée la « contrainte pénale », peine exécutée en milieu ouvert, sans prison, applicable d'abord aux délits passibles de cinq ans maximum, étendue en 2017 à l'ensemble des délits. Elle consacre ensuite la « subsidiarité » de l'emprisonnement : toute peine de prison sans sursis « ne peut être prononcée qu'en dernier recours ». Elle supprime également la révocation automatique des sursis simples en cas de nouvelle condamnation : le maintien du sursis devient le principe, la révocation l'exception motivée. Enfin, elle aligne sur la moitié de la peine le délai d'accès à la libération conditionnelle pour les récidivistes, contre les deux tiers auparavant. C'est la traduction exacte de la « culture de l'excuse » inscrite dans la loi : la prison est un archaïsme, la personnalité du condamné prime sur la gravité de l'acte.

### Un échec reconnu, un bilan sécuritaire négatif

La contrainte pénale est un fiasco documenté par le gouvernement lui-même. L'étude d'impact de 2013 prévoyait 8 000 à 20 000 mesures prononcées par an. Entre 2014 et 2019, moins de 1 500 ont été prononcées annuellement. Le rapport réalisé par Jean-Jacques Urvoas, successeur de Christian Taubira, en octobre 2016 explique que « de nombreux magistrats n'ont pas perçu la valeur ajoutée » du dispositif **(3)**. La contrainte pénale est abrogée en 2019, cinq ans après sa création. Sur le plan sécuritaire, entre 2014 et 2016, le nombre d'homicides constatés a augmenté de 11 % **(4)**. L'objectif des peines planchers, supprimées par la loi, était d'alourdir les peines des récidivistes. Une étude de l'Institut des politiques publiques publiée en mars 2024 montre qu'elles avaient produit des peines fermes 50 % plus élevées pour cette population **(5)**. La loi Taubira efface ce résultat. Elle est le dernier maillon d'une vision qui s'est imposée depuis l'abrogation de la loi Peyrefitte en 1983. A chaque étape, la même logique : la prison est un aveu d'échec, la réinsertion prime sur la sanction, et l'État doit s'excuser de punir. Résultat : en 2022, pour plus de 90 % des délits, la prison ferme n'est pas la peine majoritairement prononcée **(6)**. La menace pénale est devenue virtuelle. Avec la loi Taubira, ce sont les derniers remparts de la sécurité des Français qui se fissurent.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Sécurité<br>#Justice<br>#Liberté | **Décision 9**. Abrogation de la loi Peyrefitte : acte fondateur de la culture de l'excuse dans la justice<br>**Décision 19**. Nouveau code pénal : création des conditions d'une justice trop laxiste<br>**Décision 34**. Loi pénitentiaire : quand la droite adopte les thèses carcérales de la gauche |

**(1)** Loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, disponible ici.
**(2)** Données du Casier judiciaire national citées dans la réponse du Garde des Sceaux à la question écrite n°831 (14e législature), 25 décembre 2012, disponible ici.
**(3)** Jean-Jacques Urvoas, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*, ministère de la Justice, 21 octobre 2016, disponible ici.
**(4)** « Le Sénat veut effacer la réforme pénale de Christiane Taubira », Public Sénat, 31 janvier 2017, disponible ici.
**(5)** Arnaud Philippe et Aurélie Ouss, « Les peines planchers sont-elles un outil efficace pour éviter la récidive ? », Institut des politiques publiques, mars 2024, disponible ici.
**(6)** Dominique Henri Matagrin, « L'emprisonnement ferme, peine centrale mais sanction marginale », Institut pour la Justice, janvier 2025, disponible ici.

**Décision 42** 5 novembre 2014



Économie, industrie et agriculture

## Cession de la branche énergie d'Alstom : symbole de l'abdication industrielle

Communiqué de presse du ministère de l'Économie du 5 novembre 2014 > disponible ici

**• La cession de la branche énergie d'Alstom, symbolise l'abandon tant d'une volonté industrielle que d'une politique souveraine.**

Le 5 novembre 2014, après un an de négociations, la société américaine General Electric finalise l'acquisition des turbines vapeur pour le nucléaire et des réseaux électriques du champion français Alstom, cœur notamment de l'îlot conventionnel des centrales nucléaires, indispensables aussi à l'armée, l'hôpital, au numérique. Edf rachètera en 2024 les turbines Arabelle et les alternateurs associés.

### Un effondrement industriel continu

Alors que le jeune Emmanuel Macron est à Bercy, cette cession est devenue un repère du renoncement industriel français, symbolisant le cycle continu de désindustrialisation que la France a connu depuis 1975. La part de l'industrie dans le PIB, de 24 % en 1975, a chuté à 17 % en 2000 pour ensuite aggraver son repli et passer à 11 % en 2019 et sous les 10 % en 2025. Entre 2000 à 2025, la France a perdu 40 % de son arsenal et de ses emplois industriels. Un record en Europe **(1)**. L'industrie manufacturière représente aujourd'hui 9,6 % de notre PIB contre 18 % en Allemagne **(2)**. Ce qui, le PIB allemand étant d'un tiers environ supérieur au PIB français, signifie que l'industrie allemande est plus de deux fois plus puissante que l'industrie française alors que nous étions à égalité en 1974 **(3)**. Dans ces conditions, tout coup de pouce au pouvoir d'achat des Français profite surtout aux autres. Nos parts de marché à l'international ont logiquement lourdement chuté : de 4,7 % en 2000 à 2,2 % en 2024. Plus de quarante grands groupes industriels sont passés sous contrôle étranger en 25 ans **(4)**.

### Les causes multiples de la désindustrialisation

La désindustrialisation française a des causes structurelles : fiscalité sur les entreprises et l'investissement, baisse du temps de travail (35 heures, retraites, etc.), les réglementations excessives qui poussent les entreprises à délocaliser, tout comme la fiscalité personnelle qui pousse nombre des plus actifs à s'expatrier. Elle est aussi le fait d'un abandon des pouvoirs publics. Dès les années 1980, les gouvernements délaissent l'industrie, jugée trop peu rentable, pour privilégier le secteur tertiaire et le tourisme. Et multiplient les contresens en voulant interdire le départ de sites industriels plutôt que d'organiser une attractivité compétitive. Il est intéressant à cet égard de rapprocher l'événement ce qui s'est joué dans le dossier Alstom de la loi dite « Florange » dont le décret d'application est publié, dans la même séquence chronologique, en octobre 2015 et qui consolide à un moment-clé un climat de méfiance juridique et politique autour de l'investissement productif en France.

### La loi « Florange », repoussoir pour l'investissement industriel

Votée le 29 mars 2014, la loi « Florange », issu du traumatisme de la fermeture des hauts-fourneaux de Florange par de Arcelor Mittal a pour objectif d'empêcher les fermetures de sites « rentables » et d'encourager « un actionnariat de long terme » **(5)**. Elle impose aux entreprises de plus de 1 000 salariés voulant fermer un établissement de rechercher un

**(1)** Sources : Insee et études Redécode sur la compétitivité française.
**(2)** Alban Magro, *Réindustrialiser la France : cinq leçons européennes*, Institut Thomas More, mai 2026, disponible ici.
**(3)** Encore nos performances sont-elles fragiles. Car hors le luxe, l'aéronautique et la défense, le solde de notre industrie est très déficitaire : cela nous place à la merci de marchés et de pays qui ne sont souvent pas des démocraties et dont les dirigeants sont rarement des partenaires fiables.
**(4)** Citons entre autres Technip (ingénierie pétrolière), Alcatel (télécoms), Arcelor (acier), Pechiney (Métallurgie), Essilor (optique), Lafarge (construction), PSA (automobile), etc.
**(5)** Loi n°2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, disponible ici.

repreneur et de justifier leurs décisions. Alors que la France souffre déjà d'un déficit d'attractivité, la loi « Florange » ajoute une couche procédurale et un risque contentieux à un moment déjà critique. Le second pilier modifie le Code de commerce : sauf opposition de l'assemblée générale, toute action nominative détenue deux ans bénéficie d'un droit de vote double. Ce mécanisme, censé favoriser la « fidélité » actionnariale, introduit une rupture dans le principe « une action = une voix », référence internationale en matière de gouvernance. Or la stabilité des règles de gouvernance constitue un déterminant central des investisseurs industriels.

Le cas de Renault est emblématique : en 2015, l'État français a temporairement porté sa participation de 15 % à 19,74 % du capital afin d'imposer l'application du droit de vote double, prévu par la loi Florange. Cette intervention a permis à l'État de sécuriser une minorité de blocage en assemblée générale, mais a déclenché de fortes tensions avec son partenaire Nissan. Message envoyé aux investisseurs internationaux : en France, la règle du jeu peut être modifiée pour des objectifs politiques. Dans un pays déjà perçu comme fiscalement et réglementairement lourd, cet autre signal est ravageur.

La loi Florange n'a rien empêché de la désindustrialisation. Selon les données de la World Steel Association, la production d'acier brut en France se situait autour de 15 à 16 millions de tonnes au début des années 2010, avant de retomber à environ 10 millions de tonnes en 2023. À Florange, l'accord conclu entre l'État et ArcelorMittal en 2012 prévoyait un programme d'investissements destiné à moderniser le site. Mais les hauts-fourneaux, arrêtés en 2012, n'ont jamais redémarré. La loi n'a donc ni sauvé l'amont industriel, ni inversé la dynamique sectorielle. La part de l'industrie dans le PIB français va continuer de baisser après la loi Florange.

Dans une économie ouverte, le capital se dirige vers les pays dans lesquels la règle est stable et prévisible. Face à ce constat, deux options existent : réduire les handicaps structurels (coûts énergétiques, fiscalité, simplification, etc.) ou renforcer la contrainte juridique. La France a régulièrement choisi la seconde. La proximité chronologique des décisions Alstom et Florange, dit tous les dégâts de la schizophrénie française : ouverture toujours plus franche à la compétition mondiale, alourdissement continu des handicaps du site France.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Fiscalité<br>#Normes<br>#Industrie<br>#Emploi<br>#Entreprises<br>#Investissements | **Décision 11**. Privatisations : l'occasion manquée de créer des fonds de pension<br>**Décision 22**. Instauration des 35 heures : deuxième cause du déclin économique et social<br>**Décision 48**. Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel |

**Décision 43** 1er janvier 2015



Modèle social et famille

## Fin de l'universalité des allocations familiales : l'enjeu démographique piétiné

Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 > disponible ici

### • Le quinquennat Hollande achève le démantèlement de la politique familiale et ouvre une crise démographique durable en France.

Le quinquennat de François Hollande (2012-2017) est marqué par la forte accélération du processus de destruction de la politique familiale française – certes engagée avant lui. Cette entreprise est réalisée au travers de quatre mesures majeures votées entre 2012 et 2015. Nous retenons ici la fin de l'universalité des allocations familiales comme la plus marquante mais elle s'inscrit dans un continuum hélas cohérent. L'objectif affiché est de maîtriser la dépense sociale en recentrant les prestations sur les ménages les plus modestes.

## Une entreprise méthodique de démantèlement de la politique familiale

La première mesure est l'abaissement du quotient familial, réduisant l'avantage fiscal lié aux enfants. Cet abaissement s'est produit en deux temps : un premier voté dans la loi de finances pour 2013, par laquelle le plafond du quotient passe de 2 336 euros à 2 000 euros par demi-part (mesure entrée en vigueur pour l'imposition 2013 sur les revenus 2012) **(1)** ; puis un deuxième l'année suivante, plus important encore puisque le plafond s'est retrouvé à 1500 euros **(2)**.

Dans le cadre du PLFSS pour 2015, le gouvernement Hollande engage ensuite une rationalisation des aides familiales destinées à la petite enfance, qui cible deux dispositifs de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) : la prime de naissance et le complément de libre choix du mode de garde (CMG). La prime à la naissance, d'un montant de 923,08 euros, était jusque-là versée, sous condition de ressources, en une seule fois pour chaque naissance. A partir du PLFSS 2015, la prime est maintenue à 923,08 euros pour le premier enfant mais réduite à 308 euros (soit divisée par trois) à partir du deuxième enfant. De son côté, le complément de libre choix du mode de garde (CMG) est versé, sans condition de ressources, aux familles qui font garder leurs enfants de moins de 6 ans par une assistante maternelle ou une garde à domicile. Le PLFSS 2015 introduit une modulation plus progressive : la création d'une quatrième tranche de revenus conduisant à diviser par deux le montant du CMG pour les familles appartenant aux déciles de revenus les plus élevés (soit les 20 % de familles aux revenus les plus élevés).

Troisième axe : une réforme du congé parental est appliquée à partir du 1er janvier 2015. Le complément de libre choix d'activité (CLCA) est transformé en Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréParE), avec l'objectif affiché de mieux répartir le congé entre les deux parents en conditionnant la durée maximale de rémunération à un partage entre père et mère : pour un premier enfant, le congé peut atteindre un an si les deux parents se partagent la période, sinon il reste de six mois, et pour les enfants suivants, la durée totale de droits est modulée (jusqu'à trois ans) si les parents ne se partagent pas au moins six mois chacun. Ces mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2015. Enfin, la mesure la plus significative est réforme des allocations familiales puisqu'elle met fin à l'universalité des allocations familiales en introduisant une modulation selon les revenus. L'allocation est divisée par deux pour les ménages dont les revenus sont supérieurs à 6 000 euros par mois et par quatre si les revenus dépassent 8 000 euros. Cette mesure faisait également partie du PLFSS 2015, et est entrée en vigueur le 1er janvier 2015 **(3)**.

## Un effet démographique immédiat

L'année 2015 marque le début d'une phase de chute drastique de la fécondité qui ne s'arrêtera plus, à l'exception d'un bref sursaut entre 2020 et 2021. En dix ans, l'indice de fécondité est passé de 1,97 enfant par femme en 2014 à 1,56 enfant **(4)**, soit son plus bas niveau depuis la Première guerre mondiale. Cette chute représente une baisse moyenne de 2,1 % par an sur la période 2014-2025. Elle est précisément la même que celle observée concernant le nombre annuel des naissances sur cette période : celui-ci, qui était encore de 800 000 en 2015, a atteint son plus bas niveau en 2025, avec seulement 645 000 naissances (soit une diminution moyenne de 2,1 % par an entre 2015 et 2025) **(5)**. Pour le démographe Gérard-François Dumont, l'explication de la baisse de la natalité ne fait aucun doute et réside essentiellement dans « les mesures négatives prises sur la politique familiale au milieu des années 2010 et accentuées depuis » **(6)**.

## Des freins multiples au souhait des Français d'avoir des enfants

Au sujet de la fin de l'universalité des allocations familiales, il déplore qu'aucune étude préalable n'ait été « réalisée au sujet des conséquences éventuelles sur le libre choix du nombre d'enfants, et donc sur la fécondité ». Selon ses calculs, c'est « le pouvoir d'achat de plus de deux millions et demi de personnes, réparties dans un demi-million de familles, qui a été amputé » **(7)**.

---

**(1)** Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (article 4).
**(2)** Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (article 3).
**(3)** Article 61A du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, inséré dans le *Code de la sécurité sociale* (article L. 521-1) et décret n°2015-611 du 3 juin 2015 relatif au barème des allocations familiales, de la majoration pour âge et de l'allocation forfaitaire.
**(4)** Hélène Thélot, *Bilan démographique 2025. En 2025, le solde naturel en France est négatif pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Insee Première, N°2087, 13 janvier 2026, disponible ici.
**(5)** *Ibid.*
**(6)** Gérard-François Dumont, « La priorité est de rétablir la confiance des Français dans la politique familiale », *Les Echos*, 2 août 2024, disponible ici.
**(7)** Gérard-François Dumont, *Pour une renaissance de la politique familiale : liberté, lisibilité et pérennité*, Fondapol-OID, décembre 2024, disponible ici.

En ce qui concerne la réforme du congé parental, Gérard-François Dumont explique que « le nombre de bénéficiaires a chuté et cette mesure a plutôt tendu à retirer les femmes du marché de l'emploi alors qu'on était auparavant dans un dispositif protecteur qui permettait à ses bénéficiaires, donc majoritairement aux femmes, de rester liées par un contrat de travail jusqu'aux trois ans de l'enfant ». Mais ce n'est pas tout : le bilan de la réforme du congé parental est « catastrophique » car alors qu'on avait promis de la coupler avec la création de milliers de places de crèches ou de relais petite enfance, la très forte réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales ne permet d'atteindre que 16% de l'objectif (moins de 50 000 nouvelles places créées entre 2013 et 2017 contre 275 000 promises). En conséquence, les moyens des familles « permettant de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ont été considérablement diminués ». Sur le fond, Gérard-François Dumont affirme que, bien qu'il existe un déni dans le débat public, le souhait des Français d'avoir des enfants « réagit aux variations du coût de l'enfant supplémentaire ». La dimension économique de la fécondité pour les ménages doit être « prise en compte, même si elle n'est évidemment pas l'unique facteur explicatif du niveau de la fécondité. Lorsqu'ils envisagent d'avoir un enfant ou un enfant supplémentaire, les ménages se conduisent aussi comme des acteurs économiques rationnels, leurs enfants éventuels peuvent être alors considérés comme des biens qui engendrent des coûts d'équipement, d'alimentation, d'habillement et d'éducation » **(1)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Enfants | **Décision 38**. Mariage des couples de personnes de même sexe : la rupture anthropologique |
| #Famille | **Décision 50**. Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant |
| #Démographie | |
| #Fiscalité | |

**Décision 44** 7 août 2015

Démocratie, institutions et décentralisation

## Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République > disponible ici

### • La loi NOTRe est l'un des pires textes en cinquante ans de décentralisation puisqu'elle alourdit inutilement l'organisation territoriale et affaiblit gravement les communes.

À la suite de la démission de Jean-Marc Ayrault après la défaite socialiste des municipales de 2014, le nouveau Premier ministre Manuel Valls annonce, dès sa déclaration de politique générale, sa volonté de réformer en profondeur l'organisation des collectivités territoriales. C'est donc sous la présidence de François Hollande que va prendre forme ce que l'on va appeler l'« acte III de la décentralisation ».

#### Un texte sans ambition ni vision

Si le besoin de clarifier l'organisation territoriale était bien réel, les motivations de la loi NOTRe sont à chercher ailleurs. Ce sont surtout le besoin d'économies budgétaires et la recherche d'une plus grande convergence de la taille des collectivités territoriales au sein de l'Union européenne (selon la vision technocratique du *« big is beautiful »*) qui ont poussé le gouvernement à agir. Et les dispositions du texte sont surtout techniques. La plus importante est la redéfinition de la répartition des compétences avec la suppression de la clause générale de compétences aux départements et aux régions,

**(1)** *Ibid.*

à l'exception de la commune. La seconde est le renforcement des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ces groupements de communes conçus pour gérer en commun des équipements ou des services publics et élaborer des projets sont dotés d'un budget et d'élus. Les communes ont une obligation d'adhésion à un EPCI (intercommunalité, communauté de commune, agglomération ou métropole) depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010. La loi NOTRe renforce le rôle et le poids des EPCI en faisant passer leur seuil à 15 000 habitants.

### Une loi qui ne règle aucun problème structurel

La loi NOTRe est néfaste à quatre titres. Le premier est qu'elle contribue à l'alourdissement de l'organisation territoriale française, en créant un nouvel échelon qui n'a certes pas le statut de collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution mais qui concentre des moyens, des fonctionnaires et de la fiscalité. Si l'on voulait dynamiser la coopération communale, il suffisait de moderniser les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), présents dans le droit français depuis le dix-neuvième siècle.

La faute principale tient dans le défaut complet de vision de la réforme. En effet, à défaut d'avoir été traitée et débattue de manière concomitante, la question du « contenant » (à savoir principalement la carte des treize nouvelles régions voulues par François Hollande), a largement éclipsé la question pourtant primordiale du « contenu », c'est-à-dire celle de la répartition des compétences. Or, au vu des expériences européennes alors étudiées par l'Institut Thomas More, ni la suppression d'un échelon (un moment évoqué), ni l'agrandissement de la taille des régions ne constituent des préalables pertinents à une réforme réussie **(1)**.

La troisième erreur tient en la méthode dirigiste de la loi, avec le seuil de 15 000 habitants obligatoires à atteindre qui force les communes à s'unir souvent sans projet préalable et parfois contre leur gré puisque le préfet dispose du pouvoir d'intégrer de force une commune dans un EPCI **(2)**. Quant à l'aspect financier, c'est un échec flagrant puisqu'avec 9,5 milliards d'économies sur les 50 annoncés, la loi n'atteint pas, et de très loin, ses objectifs **(3)**.

### Une vision technocratique qui affaiblit les communes

Le nombre de communes en France, 34 875 à ce jour, est souvent décrié. La France dispose du plus grand nombre de communes en Europe. On l'a dit, il convient de renforcer et de favoriser la coopération communale. Mais le faire de manière si bureaucratique et si dirigiste est un mauvais coup porté aux communes, qui sont pourtant les creusets de notre démocratie.

La particularité de la commune est qu'elle regroupe tout puisque le maire est à la fois le dépositaire de l'autorité publique déconcentrée et le dirigeant de l'exécutif local bénéficiant de pouvoirs décentralisés. Mais la commune est surtout la seule entité territoriale à être aussi une communauté réelle et vécue au quotidien. Elle est une réalité organique avant d'être une organisation administrative. Elle s'enracine dans des réalités humaines, territoriales et vécues. C'est cette strate administrative qui permet de vivre la liberté et la communauté à une échelle humaine. Dans un pays marqué par une défiance profonde, elle est enfin le dernier espace de confiance politique **(4)**. Son délitement alimente le désintérêt démocratique. Jérôme Fourquet a fait la démonstration que la dépossession du pouvoir du maire au profit des EPCI alimentait l'abstention **(5)**. Plus globalement, la loi NOTRe s'inscrit dans un mouvement de déracinement à la fois de l'identité et de la responsabilité puisqu'il faut rappeler qu'elle est contemporaine de la réforme des régions voulue par François Hollande, réforme qui répondait en tous points à la vision technocratique du *« big is beautiful »*.

---

**(1)** Institut Thomas More, « Réforme territoriale : analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens », décembre 2014, disponible ici.
**(2)** Jean-Thomas Lesueur, « Loi NOTRe : une décentralisation sans ambition et sans vision », Institut Thomas More, 9 juillet 2015, disponible ici.
**(3)** Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République*, Assemblée nationale, rapport d'information n°2539, 18 décembre 2019, disponible ici.
**(4)** Jean-Thomas Lesueur, « Élections municipales : la commune est encore le lieu de la démocratie de la poignée de main », *Le Figaro*, 11 mars 2026, disponible ici.
**(5)** Jérôme Fourquet, « De quoi la montée de l'abstention aux municipales est-elle le symptôme ? », *Le Figaro*, 2 avril 2026, disponible ici.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie<br>#Décentralisation<br>#Institutions<br>#Normes<br>#Dépossession<br>#Technocratie | **Décision 6**. Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable<br>**Décision 40**. Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens<br>**Décision 45**. Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables |

**Décision 45** 30 décembre 2017



Démocratie, institutions et décentralisation

## Suppression de la taxe d'habitation : des communes moins libres, des citoyens moins responsables

Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 > disponible ici

**• Cette décision a dépossédé les communes de leur maigre marge de manœuvre financière et contribué à la déresponsabilisation et à la dépossession démocratique des habitants.**

En février 2017, alors candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron fait la promesse de supprimer la taxe d'habitation. Cette promesse a pour but affiché de redonner du pouvoir d'achat aux classes populaires et moyennes.

### Une taxe complexe mais qui offrait un peu d'autonomie aux communes

À la fin des années 2010, on constate en effet que cet impôt complexe, calculé sur des « bases locatives cadastrales » des années 1970 sans lien avec la valeur réelle des biens, est parfois plus élevé dans des communes pauvres et rurales que dans de riches communes métropolitaines. Le taux est alors fixé par les communes (ou les EPCI) en fonction des besoins et des choix communaux. Cette forme d'autonomie fiscale permettait à la commune de moduler ses besoins budgétaires. Elle créait aussi un lien fiscal entre les habitants et leur commune. Pour compenser les pertes fiscales des communes, l'État instaure un mécanisme de compensation « à l'euro près » dans la dotation qu'elles reçoivent de l'État. La taxe d'habitation est supprimée progressivement pour tous les foyers entre 2018 et 2021.

### Une suppression qui renforce la dépendance des communes vis-à-vis de l'État

Comme toute mesure de suppression d'un impôt, la mesure bénéficie à des milliers de foyers. Mais pour l'État, qui compense auprès des communes les pertes liées à la suppression de cette taxe, elle creuse le déficit d'environ 18 milliards d'euros par an **(1)**. Cette décision témoigne d'une logique étatiste et recentralisatrice qui prive les collectivités territoriales de leur liberté financière et de leur autonomie fiscale. La suppression de la seule taxe payée par tous les habitants d'une commune et dont le taux était fixé par le maire a inévitablement un impact sur le sentiment d'appartenance à la communauté communale et sur la gestion concrète de la commune. La commune est désormais complètement dépendante des dotations de l'État. La mesure doit par ailleurs être rattachée à la « philosophie » fiscale qu'on a vu à l'œuvre, l'année suivante, avec la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'abandon de toute taxation sur l'actif financier. C'est l'actif immobilier – et, à travers lui, l'attachement au lieu, à la racine, à la transmission – qui est ainsi lourdement pénalisé, puisque l'augmentation de la taxe foncière (portée par le propriétaire) devient l'un des rares moyens pour les communes d'augmenter leurs ressources.

**(1)** François Ecalle, « Que peut-on penser de la suppression de la taxe d'habitation ? », *FIPECO*, 21 novembre 2019, disponible ici.

### La commune dépossédée de sa faible marge de manœuvre financière

Au regard de la situation, déjà préoccupante à l'époque, des finances de l'État, l'aspect démagogique d'une telle promesse de campagne est évident. Mais, au-delà du seul aspect financier, cette décision témoigne de la pente « post-démocratique », dont le macronisme a été l'une des plus pures incarnations, dans laquelle le citoyen comme l'élu de terrain sont de moins en moins aux commandes au profit d'une technocratie lointaine **(1)**. En l'occurrence, celle qui verse les dotations générales de fonctionnement. C'est un pouvoir de moins pour des élus identifiés dans la vie réelle par les citoyens. La compensation « à l'euro près » est respectée jusqu'à ce jour. Cependant, c'est une promesse dont pourra s'affranchir n'importe quel gouvernement à venir. Cette compensation n'est pas sécurisée à long terme.

Mais surtout, l'autonomie fiscale des communes, très partielle il est vrai, offrait une certaine liberté et imposait une certaine responsabilité à l'élu devant ses administrés. Les choix de la commune entraînaient une répercussion directe sur les habitants. L'attention à la bonne tenue des finances locales n'en était que plus grande puisque les habitants étaient tous contributeurs. La suppression de la taxe d'habitation aboutit à une déresponsabilisation à la fois de l'élu et du citoyen. Les locataires, soit 40 % des ménages, n'ont plus de lien financier avec leur commune **(2)**. Cette suppression fait du citoyen un simple bénéficiaire des services publics locaux. Il dispose de droits mais ses devoirs de participation ont été supprimés. La mesure, on l'a vu lors des dernières municipales, favorise une déconnexion entre le vote et le la situation financière de la commune.

### Déresponsabilisation et dépossession du citoyen

Cette taxe imparfaite aurait pu être réformée pour conserver une forme de subsidiarité, principe pourtant revendiqué unanimement, selon lequel la décision doit être prise au plus proche de là où elle est appliquée. Si, comme le dit le président du Sénat, Gérard Larcher, la commune est une « petite République dans la grande » **(3)**, la suppression de la taxe d'habitation porte une atteinte grave à sa liberté. Elle tient une place importante dans le processus de recentralisation à bas bruit que connaît notre pays depuis plusieurs décennies. Elle n'est pas étrangère au sentiment de dépossession politique et démocratique que ressentent à raison les Français.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie | **Décision 6**. Lois « Defferre » : matrice d'une décentralisation confuse, coûteuse et instable |
| #Décentralisation | **Décision 40**. Limitation du cumul des mandats : plus d'élus, toujours plus loin des citoyens |
| #DépensesPubliques | **Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie |
| #Fiscalité | |
| #Technocratie | |
| #Dépossession | |

**(1)** Colin Crouch, *Post-Democraty, op. cit.*
**(2)** INSEE, « Tableau de bord de l'économie française. Logement », 2026, disponible ici.
**(3)** Gérard Larcher, « Intervention du Président du Sénat lors du 98e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France », 18 novembre 2015, disponible ici.

**Décision 46** 6 juillet 2018

Démocratie, institutions et décentralisation

# Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi

Décision du Conseil constitutionnel n°2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 > disponible ici

## • Depuis 50 ans, le Conseil Constitutionnel n'a cessé d'étendre ses références et compétences pour encadrer, limiter et concurrencer le processus législatif.

Le 6 juillet 2018, le Conseil constitutionnel rend une décision dont la portée dépasse de très loin son objet apparent. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée par Cédric Herrou, un agriculteur des Alpes-Maritimes condamné pour avoir fait entrer clandestinement plus de cent cinquante étrangers en France, il consacre un nouveau « principe fondamental » tiré non de la Constitution ni de ses préambules, mais de la devise de la République française. La fraternité, gravée sur les frontons des mairies, devient une norme juridique contraignante, opposable au Parlement. Les conséquences sont immédiates. Le Parlement se voit contraint de modifier le Code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) : seule l'aide à l'entrée irrégulière reste passible de poursuites ; l'hébergement et l'aide au maintien sur le territoire sont exonérés de toute sanction dès lors qu'ils relèvent de « motifs humanitaires ». Toute association d'aide aux étrangers clandestins se trouve ainsi, *de facto*, immunisée contre toute poursuite pénale – sauf à prouver une motivation exclusivement lucrative, preuve pratiquement impossible à rapporter. Ce jour-là, le Conseil constitutionnel ne s'est pas borné à interpréter la loi : il l'a faite. Sans mandat électoral. Sans débat parlementaire. Sans compte à rendre aux électeurs.

### La genèse : l'invention du bloc de constitutionnalité (1971)

Pour comprendre la décision de 2018, il faut remonter à celle du 16 juillet 1971, qui constitua la première rupture majeure dans l'histoire du contrôle de constitutionnalité en France **(1)**. Saisi par le président du Sénat Alain Poher, le Conseil constitutionnel censure ce jour-là une disposition législative restreignant la liberté d'association. Mais l'argumentation juridique va bien au-delà du cas d'espèce : pour la première fois, le Conseil intègre dans son contrôle non seulement le texte de la Constitution de 1958, mais aussi son préambule, le préambule de la Constitution de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Naissait ainsi, de sa propre initiative et sans aucune habilitation démocratique, le « bloc de constitutionnalité ». C'est là que réside le paradoxe fondateur que Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne et l'un des meilleurs spécialistes français de droit constitutionnel, met en lumière. A ses yeux, le droit constitutionnel s'est progressivement émancipé de la Constitution pour devenir l'instrument d'une gouvernance par les juges que la démocratie représentative n'a pas voulue et que le peuple souverain n'a pas choisie **(2)**. Dans les décennies qui suivirent, le Conseil usa de cette doctrine avec une relative retenue, se bornant à valider des votes du Parlement sans s'y substituer.

### 2018 : le juge se substitue au législateur

La décision du 6 juillet 2018 franchit un seuil qualitatif nouveau. Pour la première fois depuis 1971, le Conseil constitutionnel contraint le législateur à modifier la loi – non pour lui reprocher d'avoir mal traduit un principe constitutionnel existant, mais en lui imposant un principe qu'il vient de créer *ex nihilo*. La « fraternité » n'est définie nulle part dans les textes à valeur constitutionnelle. Elle figure dans la devise de la République, au même titre que la liberté et l'égalité, sans qu'aucun de ces termes n'ait jamais été doté, jusqu'alors, d'une portée normative autonome **(3)**. C'est donc bien le Conseil constitutionnel qui, par sa seule volonté jurisprudentielle, a transformé un symbole en règle de droit, une aspiration en contrainte législative.

**(1)** Conseil constitutionnel, Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, disponible ici.
**(2)** Bertrand Mathieu, *Le droit contre la démocratie ?*, LGDJ, 2017.
**(3)** Charlotte Denizeau-Lahaye, « La genèse du bloc de constitutionnalité », Conseil constitutionnel, avril 2022, disponible ici.

Ce mécanisme constitue l'une des pathologies centrales du constitutionnalisme contemporain. Le juge constitutionnel n'applique plus la Constitution : il la crée. Il ne contrôle plus la loi au regard d'une norme supérieure préexistante : il définit lui-même cette norme supérieure, au cas par cas, en fonction des causes qui lui sont soumises ». L'affaire Herrou est l'illustration parfaite de ce processus : une cause militante, médiatisée, instrumentalisée par des associations de soutien aux migrants, a permis au juge constitutionnel d'élever au rang de principe fondamental une revendication idéologique que le Parlement, représentant du peuple, avait précisément choisi de ne pas consacrer. C'est là le cœur du problème démocratique. Le législateur avait délibérément maintenu des sanctions pénales pour ces comportements, jugés contraires à la souveraineté nationale. Ces choix reflétaient des majorités élues. Le Conseil constitutionnel les a effacés, leur substituant un principe unilatéralement défini par neuf personnes nommées, inamovibles neuf ans, ne rendant compte à personne.

### Un danger structurel pour la démocratie

La portée de la décision de 2018 dépasse très largement la seule question migratoire. Elle illustre une dérive structurelle qui nous fait passer d'un État de droit au service de la démocratie à un État de droit qui se substitue à la démocratie. En consacrant la fraternité comme principe constitutionnel autonome, le Conseil s'est ouvert la voie à des extensions potentiellement illimitées. Qui pourra contester que, demain, au nom de ce même principe, le juge ne contraigne le législateur sur la politique du logement, des prestations sociales ou de la santé servies aux étrangers ? Lorsque le Conseil constitutionnel dicte ses décisions au législateur en invoquant des principes qu'il a lui-même forgés, c'est la chaîne de légitimité démocratique qui se brise.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie<br>#Justice<br>#Normes<br>#Dépossession<br>#Technocratie | **Décision 30**. Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005<br>**Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie<br>**Décision 47**. Loi anti-« fake news » : le débat démocratique placé sous surveillance |

**Décision 47** 22 décembre 2018

Démocratie, institutions et décentralisation

## Loi anti-« fake news » : le débat démocratique placé sous surveillance

Loi n°2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information > disponible ici

## • Depuis 2018, la régulation numérique française et européenne pèse de plus en plus fortement sur la liberté d'expression et le débat public.

La liberté d'expression, fondement majeur des démocraties libérales est, depuis plusieurs années, l'objet d'une remise en cause de plus en plus pressante en France et en Europe, au travers des mesures de régulation de l'espace numérique. Entamée on pourrait dire à basse intensité, cette politique se développe de plus en plus visiblement en même temps que se développent d'autres types d'actions destinées à orienter ou circonscrire les échanges du débat public. Ce mouvement s'intensifie à mesure que la multiplication des espaces de débat née de la révolution numérique nourrit le débat notamment sur les politiques suivies par les gouvernements. La loi n°2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information constitue à cet égard un point de bascule. Présentée comme une réponse aux campagnes de désinformation susceptibles d'altérer la sincérité des processus électoraux, elle introduit pour la première fois dans le droit français la possibilité d'intervenir sur la circulation d'une information en raison de sa fausseté supposée et de ses effets potentiels sur le débat public.

## La tentation du contrôle de la parole publique : une constante de la présidence Macron

Dans les démocraties libérales classiques, la liberté constitue le principe fondateur : chacun peut s'exprimer librement dans la limite du cadre de la loi que le juge contrôle *a posteriori*. Avec la loi contre les « fake news », l'information n'est plus seulement régulée en raison de son caractère illégal mais également en fonction de sa véracité supposée et de ses effets potentiels sur l'opinion publique. Le pas suivant est franchi en janvier 2020 lorsque, lors de ses vœux à la presse, Emmanuel Macron déclare qu'il faut « définir collectivement le statut de tel ou tel document ». Autrement dit, l'État devrait participer, avec les médias, à la définition de ce qui constitue une information légitime.

La même année, la loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite « loi Avia », censurée depuis par le Conseil Constitutionnel, a tenté d'imposer aux plateformes numériques le retrait rapide de contenus signalés comme haineux. Comme la haine est par définition un sentiment difficilement objectivable, un tel dispositif aurait permis de censurer une large gamme de propos politiques ou sociétaux.

En 2022, le rapport de la commission présidée par le sociologue Gérald Bronner, intitulé *Les Lumières à l'ère numérique*, a voulu imposer l'idée que l'écosystème informationnel numérique favoriserait la diffusion de contenus complotistes, émotionnels et contribuerait à la progression d'idées réactionnaires dans le débat public en raison du fonctionnement des plateformes et de leurs algorithmes. La régulation s'est encore renforcée avec la loi n°2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN), qui a accru les obligations des plateformes et renforcé les pouvoirs des autorités de régulation.

## Une offensive européenne et française contre les plateformes

À l'échelle européenne, cette dynamique s'inscrit dans un cadre réglementaire plus large. Le règlement *Digital Services Act* (DSA) impose aux grandes plateformes des obligations renforcées de coopération avec la Commission européenne et les autorités nationales. Le règlement *European Media Freedom Act* (EMFA) instaure quant à lui un cadre européen de supervision du pluralisme médiatique et des concentrations des médias, permettant de fait à la Commission européenne d'intervenir directement dans l'organisation médiatique des États. Parallèlement, la Commission européenne a proposé en mai 2022 un règlement visant à permettre la surveillance automatisée des messageries cryptées, souvent désigné sous le nom de *« Chat Control »*. Ce projet demeure à ce stade en discussion.

A la faveur de l'arrêté interministériel du 26 février 2025, l'ARCOM a imposé aux plateformes pornographiques la vérification de l'âge des utilisateurs, avec la possibilité de recourir à des dispositifs biométriques de « preuve de vie » : ce qui génère de fait l'identification de tous les utilisateurs, mineurs comme majeurs, pour accéder à un contenu légal. Le 9 juillet 2025, la ministre Aurore Bergé a annoncé la création d'une coalition d'associations chargées de signaler les contenus jugés haineux sur les réseaux sociaux, financée par l'État. Regroupant principalement des organisations militantes idéologiquement orientées, ce dispositif vise à transmettre prioritairement ces signalements aux plateformes et à l'ARCOM, leur conférant un rôle privilégié dans la modération des contenus en ligne. La proposition de loi n°2107 du 18 novembre 2025 visant à interdire l'accès aux réseaux sociaux aux mineurs de moins de 15 ans s'inscrit dans la même dynamique. Adoptée en première lecture le 26 janvier 2026, une telle interdiction implique mécaniquement la mise en place de systèmes de vérification d'âge et de preuve de vie (reconnaissance faciale) pour l'ensemble des utilisateurs.

## Des décisions qui visent à peser sur l'équilibre du débat démocratique et les processus électoraux

Le 28 novembre 2025, Emmanuel Macron a évoqué la possibilité d'une labellisation des médias jugés fiables, inspirée notamment de la *Journalism Trust Initiative* promue par Reporters sans frontières **(1)**. Le 24 février 2026, le ministre des Affaires étrangères Jean-Noël Barrot affirme sur France Info que la responsabilité des autorités est « d'empêcher l'internationale réactionnaire de peser dans le débat public » et de « mettre au pas les réseaux sociaux ». Six jours après, la secrétaire d'État chargée du numérique Anne Le Hénanff explique que l'interdiction des réseaux sociaux pour les mineurs « n'est qu'un début ». Le 3 février, la ministre Aurore Bergé évoque quant à elle la possibilité d'une remise en cause de l'anonymat sur les réseaux sociaux et internet.

**(1)** Selon plusieurs articles de presse, Emmanuel Macron aurait déclaré pendant un déplacement en Inde en février 2026 : « la liberté d'expression, c'est de la pure connerie, si personne ne sait comment on est guidé à travers cette soi-disant liberté d'expression ».

Ce mouvement est à mettre en relation avec les décisions de fermeture de médias par l'Arcom en France ou par la Commission au niveau communautaire, dans les deux cas de façon ouvertement sélective. Le sujet des campagnes électorales montre aussi une intensification des interventions de certains pays européens ou de l'Union européenne, en même temps que sont dénoncées les interventions d'autres puissances étrangères. La commission d'enquête parlementaire sur l'audiovisuel public de l'Assemblée nationale a également méticuleusement exposé au plus grand nombre l'orientation du débat, de l'analyse et parfois de l'information elle-même, par une majorité de stations et chaînes publiques **(1)**.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Démocratie<br>#Liberté<br>#UnionEuropéenne | **Décision 30**. Signature du traité de Lisbonne : la rupture démocratique deux ans après le « non » au référendum de 2005<br>**Décision 44**. Loi NOTRe : le mauvais coup porté aux communes, cœur de notre démocratie<br>**Décision 46**. Décision du Conseil constitutionnel dite du « principe de fraternité » : quand le juge fait la loi |

**Décision 48** 30 juin 2020

Énergie
et environnement

## Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel

Décret n°2020-129 du 18 février 2020 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim > disponible ici

**• La fermeture de la centrale Fessenheim symbolise une politique anti-nucléaire qui réduit l'indépendance énergétique de la France, fragilise le réseau et augmente les coûts pour les Français.**

Quatre mois après la fermeture d'un premier réacteur le 22 février 2020, le second réacteur de Fessenheim est arrêté le 30 juin, décision issue de la loi du 17 août 2015 relative à la « transition énergétique par la croissance verte » qui fixait à un maximum de 50 % en 2025 la part du nucléaire dans la production électrique française **(2)**. Cette année-là, la part du nucléaire était de 76,3 %. L'objectif de 50 %, d'abord reporté à 2035 fut abrogé par la loi du 22 juin 2023. Cependant, la part du nucléaire, après un pic de 78,5 % en 2005, n'a cessé de reculer jusqu'en 2023, pour remonter légèrement à 67 % en 2024.

### Le point d'orgue d'une politique anti-nucléaire qui a plus de vingt ans

Fessenheim, la plus ancienne centrale de France en service assurait plus de 2 % de la production totale en France. L'Autorité de sûreté nucléaire avait validé, en 2009 et 2011, la prolongation. L'inspection de 2019 fut annulée par Sébastien Lecornu, alors secrétaire d'État chargé de la Transition écologique. Si l'appui des Verts à l'élection de François Hollande en 2012 est à l'origine de la décision, ce sont Emmanuel Macron et Edouard Philippe qui *in fine* ont pris le décret du 18 février 2020, à un moment où l'incongruité de la mesure était déjà avérée.

Le cas de Fessenheim constitue le point d'orgue d'une politique anti-nucléaire engagée par le gouvernement Jospin, qui a engendré la chute du taux d'indépendance énergétique de la France. Celui-ci, d'environ 25 % avant 1973, a atteint 50 % en 1990. Depuis, il stagne autour de ce niveau. L'autre conséquence est… l'augmentation de la production d'électricité

**(1)** Aymeric de Lamotte, *Pluralisme et neutralité : l'audiovisuel public en déficit*, Institut Thomas More, rapport, février 2026, disponible ici.
**(2)** Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, disponible ici.

carbonée passé de 37,3 TWh en 2020 à 49 TWh en 2022. Car si, sur le papier, la capacité de l'éolien terrestre est de 40 % du nucléaire **(1)**, la réalité pratique est autre : une centrale fonctionne 8 000 heures par an, 22 heures sur 24, alors qu'une éolienne ne tourne guère plus de 2 000 heures par an.

Or, la loi dite « d'accélération du nucléaire » de 2023, n'a pas retiré aux énergies renouvelables leur priorité sur le nucléaire, inscrite, sous le vocable mensonger de « modulation » dans celle de 2015 **(2)**. Le nucléaire qui produit six ou sept fois plus à puissance équivalente n'est ainsi que la force supplétive. Il est impossible de sortir de ce paradoxe si l'on ne renonce pas à la modulation car si on rendait la priorité aux centrales nucléaires, celles-ci fonctionnant en permanence et avec une puissance bien supérieure, plus aucun Wh éolien ou solaire n'entrerait sur le réseau. Ce qui est contraire aux PPE Programmations pluriannuelles de l'énergie **(3)** !

### L'abandon d'Astrid au même moment : autre renoncement

Dans la meme séquence chronologique, le 30 août 2019, un simple communiqué de presse du CEA annonçait l'abandon du projet Astrid (*Advanced Sodium Technological Reactor for Industrial Demonstration*) de prototype de réacteur nucléaire à neutrons rapides **(4)**. 738 millions d'euros d'investissements et quarante ans de recherche partent en fumée...

Alors que le parc nucléaire français fonctionne selon la technologie des réacteurs à eau pressurisée avec de l'uranium enrichi (Uranium 235), le projet Astrid, préparait l'industrialisation de la technologie des réacteurs refroidis au sodium, à neutrons rapides, selon la démonstration réalisée par le surgénérateur Superphénix, arrêté par décret du 30 décembre 1998 du gouvernement de Lionel Jospin, sous pression de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement. Pourtant, le procédé est un parfait exemple de procédé circulaire, très faiblement radioactif **(5)**.

Jacques Chirac demanda en 2006 au CEA de développer un nouveau réacteur expérimental à neutrons rapides. Le projet fut lancé en janvier 2010 pour un montant d'investissement estimé à cinq milliards d'euros. En 2014, François Hollande et le gouvernement français sollicitèrent le Japon pour en partager la charge et bien que le programme prît du retard, la production d'électricité par fission à neutrons rapides, était prévue aux alentours de 2040.

Élisabeth Borne et Édouard Philippe profitèrent de la chute des cours de l'uranium en 2019, pour mettre fin en catimini au projet Astrid. Et c'est après que les cours eurent encore pratiquement triplé entre 2020 et 2024, qu'Emmanuel Macron annonça… le lancement d'un nouveau programme de technologie des réacteurs à neutrons rapides.

### Une indépendance énergétique qui recule et des prix qui augmentent

Ce désordre chronique aboutit au recul de l'indépendance énergétique, au risque de pénurie, à la fragilisation de l'outil de production. Et à l'augmentation des prix. L'électricité nucléaire, dont les infrastructures sont largement amorties, revient autour d'une trentaine d'euros le MWh, alors que l'électricité éolienne ou solaire est entièrement subventionnée. Il est donc difficile d'en estimer le coût réel mais on peut raisonnablement l'estimer dix à vingt fois supérieur.

Les Français paient désormais le kWh autour de 0,19 euros, contre 0,11 euros en 2009, puis 0,17 euros en 2022, juste avant le déclenchement de la guerre en Ukraine et jusqu'à 0,25 euros en août 2024. Ce constat implacable n'a conduit à aucune sérieuse remise en cause. Bien au contraire : faute de majorité parlementaire, le gouvernement Lecornu vient d'avaliser la PPE3 par décret, confirmant ainsi la priorité donnée aux énergies intermittentes non pilotables qui fragilisent le parc nucléaire par le fonctionnement imposé en *stop and go*.

---

**(1)** Les 57 réacteurs nucléaires représentent 61,4 GW et l'éolien terrestre 23 GW.
**(2)** Loi n°2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, disponible ici.
(3) Cette modulation fragilise les centrales et renchérit leur maintenance. La publication du rapport rédigé sur ce point à la demande du PDG d'EDF, Bernard Fontana, a été refusée par le gouvernement.
**(4)** Stéphane Piednoir et Thomas Gassilloud, *L'énergie nucléaire du futur et les conséquences de l'abandon du projet de réacteur nucléaire de 4e génération « Astrid »*, Sénat, Rapport n°758 (2020-2021), 8 juillet 2021, disponible ici.
**(5)** L'uranium 238 est un sous-produit à 99,3 % de la combustion de l'uranium qui engendre 0,7 % d'Uranium 235 La France, après des décennies de production, dispose d'un un stock d'environ 300 000 tonnes d'uranium 238 !

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Énergie<br>#Nucléaire<br>#Environnement<br>#Investissements<br>#Recherche<br>Souveraineté | **Décision 29**. Principe de précaution : la peur du progrès gravée dans le marbre constitutionnel<br>**Décision 49**. Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive |

**Décision 49** 22 août 2021



Énergie
et environnement

## Loi Climat et résilience : consécration de l'écologie punitive

Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets > disponible ici

**• La loi Climat et résilience normalise l'écologie punitive dans la loi, en formatant les esprits, en restreignant les déplacements, en nuisant à l'agriculture et en aggravant la crise du logement.**

La loi dite Climat et résilience concentre, à elle seule, tout un catalogue de dispositions qui n'auront provoqué que des dégâts dans des domaines très divers sans le moindre bénéfice pour la société française. Les premiers articles s'attaquent à la liberté d'expression et d'éducation, par le formatage des esprits dès le plus jeune âge, les suivants ont provoqué une restriction des capacités de déplacement des Français, d'abord par le renchérissement du coût des transports, ainsi qu'une fragilisation de notre industrie automobile, et enfin, ce texte est, pour une bonne part, responsable, des souffrances du monde agricole et des difficultés de logement des Français.

### L'éducation à l'environnement et au développement durable comme impératif catégorique

Dès l'article 5, cette loi modifie le code de l'Éducation pour inscrire en toutes lettres l'obligation de former les enfants à la question environnementale non pas comme politique publique mais comme doctrine : *« L'éducation à l'environnement et au développement durable, à laquelle concourent l'ensemble des disciplines, permet aux élèves de comprendre les enjeux environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques de la transition écologique et du développement durable »*.

Ainsi, les notions de « transition écologique » et de « développement durable » ne sont plus de simples politiques publiques du ressort de l'exécutif – pas plus qu'une stratégie d'entreprise dans le secteur privé – mais un impératif catégorique devant être inculqué aux enfants : *« le ministère chargé de l'éducation nationale garantit les contenus, les modalités de mise en pratique de ces contenus et la cohérence du déploiement de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans le cadre scolaire »*.

### Restrictions à la liberté de circuler : une politique qui pénalise les citoyens et l'industrie

Par lui-même, ce texte institue une politique massive de « lutte contre le changement climatique » alors que le pragmatisme commanderait avant tout des mesures d'adaptation à l'évolution du climat. Apparues dès 2015 par la volonté de certaines municipalités mais à la seule appréciation de celles-ci, les ZFE (zones à faibles émissions) sont institutionnalisées à l'échelle du pays par la loi qui les impose dans toutes les agglomérations de plus 150 000 habitants, obligeant ainsi les automobilistes à changer de voiture sans forcément en avoir ni le désir ni les moyens (article 119).

Les primes à la conversion destinées à doper le marché de la voiture électrique coûtent, simultanément, bon an mal an 150 à 250 millions d'euros. À cela s'ajoutent le bonus écologique et le coût exorbitant du « leasing social » (plus de

650 millions d'euros à lui seul en 2024). Depuis 2021, le total approche donc déjà les dix milliards d'euros, ce qui explique la politique de *stop and go* en la matière.

Depuis des années, le gouvernement navigue à vue, augmentant les aides pour tenter de freiner le recul du marché de l'automobile, les diminuant aussitôt après, parce qu'insoutenables pour le budget de l'État, les augmentant ensuite, constatant la poursuite de l'effondrement du marché auto, et ainsi de suite. Bien que les ZFE aient été abrogées par le parlement en mai 2025, et alors qu'elles devaient l'être définitivement le 27 janvier 2026, le gouvernement a retiré *sine die* le texte de l'ordre du jour de l'Assemblée la veille. Elles sont donc, officiellement, toujours en vigueur en dépit de leur suppression.

De même, le texte interdit les vols intérieurs lorsqu'un train permet d'atteindre la destination en moins de 2 h 30 (articles 144 et 145). Concrètement, seules les lignes Paris-Nantes, Paris-Bordeaux et Paris-Lyon ont été supprimées. Le résultat fut éloquent puisque, ces vols, interdits depuis le 23 mai 2023, n'ont pas empêché les émissions de gaz à effet de serre par l'aviation civile d'augmenter de 4 % en 2024 **(1)**. Simultanément, on a constaté une explosion des prix sur les lignes TGV correspondantes et des tarifs des vols en France métropolitaine, Air France devant compenser le rétrécissement de son marché.

### De nouvelles mesures qui pénalisent l'agriculture

La loi Climat et résilience multiplie en outre les mesures contre la ruralité et le monde agricole. L'article 191 de la loi énonce *« l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 »*. Naguère grand pays agricole, la France affiche désormais une balance commerciale agricole tout juste à l'équilibre, reposant uniquement sur le confortable excédent des ventes de vins et spiritueux, pratiquement 13 milliards d'euros, qui correspondent au déficit de l'ensemble des autres branches de l'agriculture française. La population active agricole a été divisée par quatre au cours des quarante dernières années, de 1,5 million à environ 400 000, le mouvement continuant à s'amplifier sans désormais permettre aux exploitations de s'agrandir territorialement alors même que le mouvement continu et rapide de chute des prix agricoles ne peut être compensé que par la hausse de la production et de la productivité.

Or, cette interdiction d'artificialisation des sols va de pair avec des réglementations de plus en plus sévères, limitant les possibilités d'accroître les rendements agricoles à l'hectare. À cela s'ajoute, entre autres, un article 252 qui apporte sa contribution au dénigrement de l'élevage, imposant au moins un menu végétarien hebdomadaire aux cantines scolaires. Prises isolément, interdictions et obligations pourraient paraître anecdotiques, mais leur accumulation dans une seule loi, qui s'étend sur 134 pages, est d'une extrême nocivité au long cours.

### Un alourdissement de la législation sur le logement

Cette loi ne résoudra pas non plus, ni même les réduira, les difficultés des Français à se loger. C'est son article 148 qui classe les bâtiments en sept catégories, la catégorie G étant déjà interdite à la vente. Progressivement, les catégories F et E suivront, raréfiant d'autant l'offre de logements dans un pays qui, selon l'ensemble de la profession, devrait construire 500 000 nouvelles habitations chaque année pour répondre à la demande. Pourtant, depuis une vingtaine d'années, à l'exception des années qui ont précédé la crise de 2008, les mises en chantier n'ont jamais dépassé les 350 000 unités annuelles.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Environnement<br>#Liberté<br>#Agriculture<br>#Logement | **Décision 10**. Agriculture : l'encadrement des quotas laitiers ou la bureaucratie contre la compétitivité<br>**Décision 23**. Renforcement des SAFER : un contresens pour l'agriculture française<br>**Décision 26**. Logement : la loi SRU, matrice d'un échec continu<br>**Décision 48**. Fermeture de Fessenheim : une décision contre le nucléaire, notre principal atout industriel |

**(1)** Direction générale de l'aviation civile, « Les émissions gazeuses liées au trafic aérien en France en 2024 », 16 septembre 2025, disponible ici.

**Décision 50** 3 février 2025



École, culture et transmission

## Programme EVARS sur la sexualité : l'école se trompe et trompe l'enfant

Arrêté du 3 février 2025 fixant le programme d'éducation à la sexualité - éduquer à la vie affective et relationnelle à l'école maternelle et à l'école élémentaire, éduquer à la vie affective et relationnelle, et à la sexualité au collège et au lycée > disponible ici

**• En prétendant « enseigner » la sexualité à l'école, l'Etat méconnaît les fondamentaux de la psychologie de l'enfant et de l'adolescent.**

L'arrêté d'Elisabeth Borne, publié le 3 février 2025 au Journal officiel, prévoit la mise en œuvre d'un programme d'éducation à la vie affective et relationnelle (EVAR) à l'école maternelle et à l'école élémentaire, et d'un programme à l'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité (EVARS) au collège et au lycée. Cette décision s'inscrit dans le prolongement d'un rapport de 2024 du Conseil économique, social et environnemental (CESE) selon lequel l'obligation de l'éducation à la sexualité (qui date de 2001) n'est pas appliquée, pointant la « frilosité » des autorités « qui souhaitent éviter les controverses », alors que l'éducation à la sexualité doit « s'inscrire dans une politique de santé publique et de lutte contre les discriminations et les violences sexuelles ». L'intention peut être recevable mais la méthode préconisée est à l'inverse de la visée attendue : le cadre scolaire n'a pas la légitimité permettant que les mesures préconisées atteignent le but recherché. L'EVARS constitue peut-être le sommet d'une dérive de l'Éducation nationale, qui sort de plus en plus de son rôle de transmission des savoirs pour s'occuper du formatage des consciences.

### La sexualité ne peut faire l'objet d'un « enseignement »

Le rôle de l'Éducation nationale est l'instruction des enfants et des adolescents, celui de la transmission de connaissances avérées. Certes, il y a une dimension de socialisation par la fréquentation scolaire, qui se joue sur la cour de récréation et à la sortie de l'école, où chaque enfant découvre notamment une variété de façon d'avoir une famille. Mais cela ne donne aucune prérogative à l'école pour se mêler des deux sujets existentiels de la vie humaine : la sexualité et la mort. Ces deux sujets tourmentent très tôt les enfants. Mais prétendre en faire un enjeu d'enseignement est, au mieux, une erreur, et plutôt un dévoiement.

Qu'il y ait dans les programmes d'enseignement des informations sur la réalité biologique des sexes, cela est concevable. Elles peuvent permettre aux enfants d'approcher des réalités corporelles qui les concerneront. Mais il convient que ce soit de manière allusive en période d'enfance (on sait que les enfants en apprennent beaucoup par l'observation de ce qu'il se passe chez les animaux, d'autant que le thème qui les tourmente en vérité est celui de la procréation, qui spécifie la sexualité animale). En période d'adolescence, l'enseignement peut utilement aborder les questions sanitaires, liées à la vie sexuelle.

Mais un enseignement qui prétendrait traiter de « la vie affective, relationnelle et sexuelle » ne peut le faire qu'en porte-à-faux. D'abord parce qu'il ne tient pas compte de la maturation en cours en période d'enfance sur ces sujets. Surtout, parce qu'ils ne sont pas assimilables par les enfants, non depuis des paroles d'adultes, mais depuis l'exemple qu'ils donnent. C'est le rôle de l'identification comme processus psychique édifiant l'enfance et l'adolescence. Quand bien même des parents ne « parleraient pas » de sexualité à leurs enfants, raison alléguée pour justifier cet « enseignement », leurs réponses diffusent par bien d'autres voies que la parole explicite. L'exemple étant l'attitude déjà présente du corps enseignant, il n'y a besoin de rien de plus, et surtout pas d'un « enseignement ».

### La méconnaissance des fondamentaux de la psychologie de l'enfant et de l'adolescent

Le programme ministériel méconnaît par ailleurs les fondamentaux de la psychologie de l'enfant. Ainsi prétendre « apprendre » aux garçons et aux filles à « vivre ensemble », et plus encore y voir une prévention plausible de la conflictualité des sexes à l'âge adulte, c'est méconnaître que les jeunes sont en phase de construction de leur rapport au masculin et au féminin, ce qui explique qu'ils se regroupent entre garçons ou entre filles sur la cour de récréation, à bonne distance et dans le dénigrement partagé de l'autre sexe. C'est en respectant cette maturation en cours que peut être

favorisé que dans le futur de l'âge adulte, les sexes se respectent. La maturation enfantine est « en période de latence », protégée par un mécanisme psychologique qui est le déni de la différence des sexes, façon pour les enfants de laisser à plus tard d'aborder le cœur du sujet, qui est le rapprochement et la rencontre entre les sexes.

Quant aux adolescents, plongés dans le trouble du comprendre l'attente de l'autre sexe dans sa part d'inconnu pour chacun des deux, leur maturation appelle de ne pas prétendre se substituer aux parents qui demeurent la référence de confiance pour leur jeune, par-delà les possibles démêlés. Des informations émanant de personnes qui n'appartiennent pas au milieu familial peuvent concerner la prévention (qui relève plutôt de la compétence sanitaire, donc des médecins et infirmières scolaires). Les plaider comme préventives des violences entre les sexes est une illusion.

### Une parole désexualisée sur la sexualité impossible à l'école

Ça l'est aussi que de croire qu'elles permettraient aux enfants de lutter contre les abus sexuels. Car c'est leur demander d'organiser leur propre protection, ce qui revient à les « adultiser », tendance de notre époque à démissionner du rôle de protection des adultes sous le vernis fallacieusement flatteur de respecter les jeunes. Est-ce pour compenser la disqualification des parents découlant de bien des décisions promues par les pouvoirs publics ?

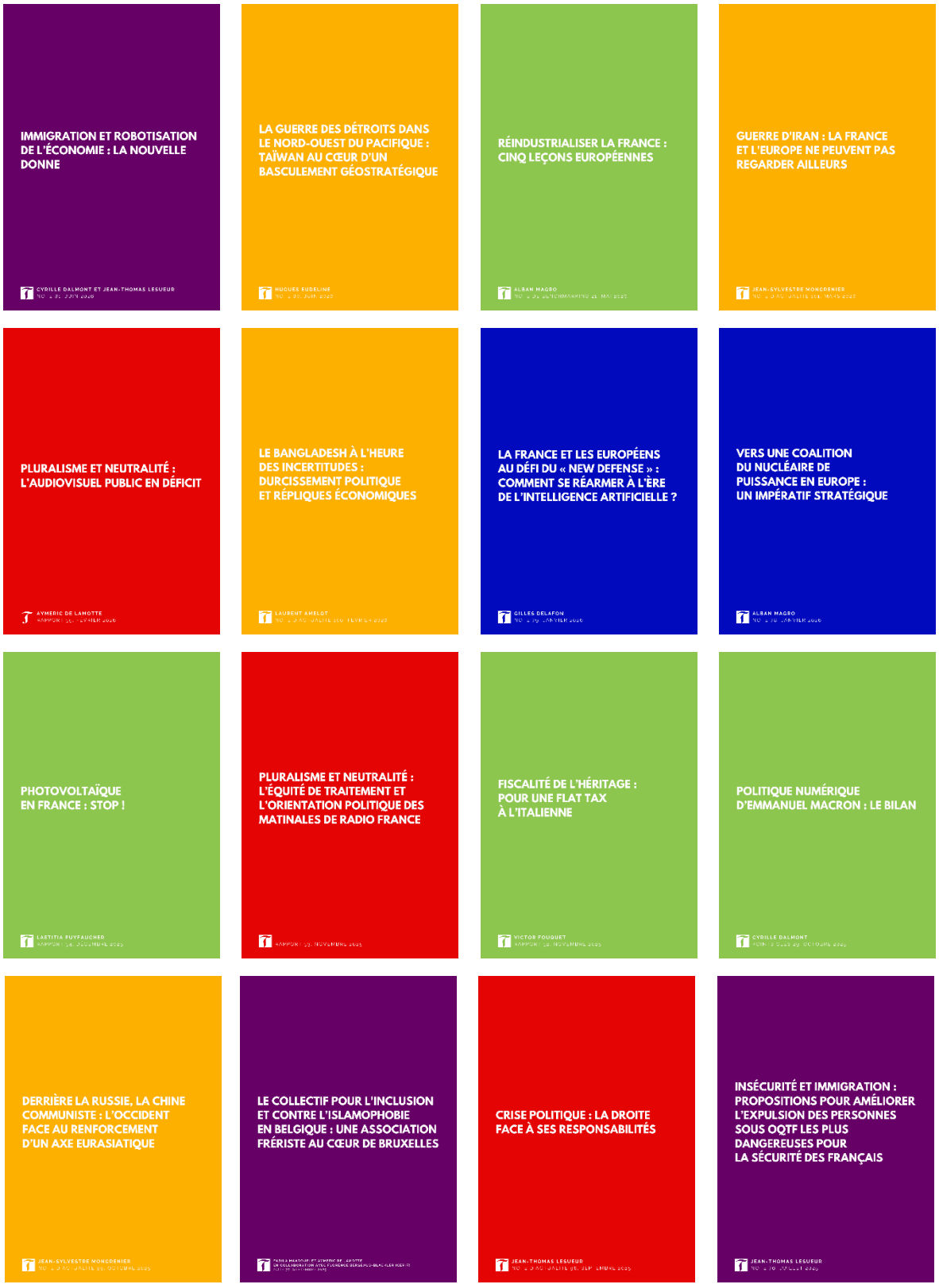
Surtout, la parole sur la sexualité ne peut être délivrée à l'enfant que dans une relation qui informe, dépourvue de toute dimension qui puisse être perçue comme incitative. Si responsables que soient les enseignants et les personnes agréées pour « enseigner », et ils le sont le plus souvent, une telle situation leur est impossible. Seuls les parents, par l'effet du lien filial, peuvent tenir une parole désexualisée sur la sexualité – ou éventuellement le personnel médical et infirmier de l'établissement scolaire, mais ce n'est pas ce qui est prévu par le programme EVARS. Cela est d'autant plus à prendre en compte que la plupart des classes sont mixtes.

Que les pouvoirs publics veuillent responsabiliser les enfants et les adolescents, ils le peuvent plutôt en les protégeant de l'effet pervers de l'accès à la pornographie. Car celle-ci ne fait d'autre réponse à leur questionnement que celui d'une sexualité pour l'essentiel dévoyée et irrespectueuse à l'égard des femmes. Sur ce terrain, les pouvoirs publics peuvent et doivent agir, dans l'intérêt des enfants.

| Mots clés | Décisions associées |
|---|---|
| #Éducation | **Décision 38**. Mariage des couples de personnes de même sexe : la rupture anthropologique |
| #Enfants | **Décision 39**. Loi Peillon : le pédagogisme contre l'école |
| #Famille | **Décision 43**. Fin de l'universalité des allocations familiales : l'enjeu démographique piétiné |
| #Déconstruction | |

# Publications récentes

**Retrouvez toutes nos publications sur notre site**



**Programme**
**Institutions et vie politique**

Le Programme **Institutions et vie politique** est le laboratoire des solutions innovantes visant à répondre à la défiance croissante des peuples vis-à-vis de leurs institutions politiques. Il n'y aura de renouveau démocratique que par une approche authentiquement subsidiaire et un accroissement de la liberté et de l'autonomie des acteurs.

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl et en faire apparaître lisiblement la provenance.

© Institut Thomas More asbl, juin 2026