

Un Etat stratégique et efficient

Les comparaisons entre la situation française et celle de ses voisins européens montrent que la part des dépenses publiques dans le PIB est très élevée, presque 54% du produit intérieur brut (53,4% en 2006). Les administrations publiques -Etat, administrations sociales, collectivités territoriales- dépensent chaque année plus de 1.000 milliards d'euros sur un produit intérieur brut qui s'élève à environ 1.800 milliards d'euros. Les dépenses publiques n'ont jamais été inférieures à la moitié de la richesse nationale depuis le début des années 1990. La stabilité de ce ratio la distingue des pays scandinaves qui ont entrepris une série de réformes depuis 10 ans afin de réduire le poids de leur dépense publique.

| | France | Moyenne UE 27 |
|---|--------|---------------|
| Niveau de la dépense publique (% du PIB) | 53,4% | 47,6% |
| Niveau des prélèvements obligatoires | 44% | 39,6% |
| Part de l'emploi public dans l'emploi total | 24,5% | 16,1% |
| Dettes publiques (en % du PIB) | 66,6% | 61,7% |

La France se singularise, au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, par la conjonction de trois facteurs : un poids élevé des dépenses publiques dans le PIB, une stabilité remarquable de ce ratio et la persistance de déficits publics importants, traduits dans l'augmentation tendancielle de la dette.

- à moyen et même à court terme, la dynamique de la dette, qui atteint aujourd'hui 15% des dépenses du budget de l'État, fait peser un risque sur la soutenabilité de nos finances publiques;
- compte tenu du niveau déjà atteint (44,2% en 2006), l'augmentation des prélèvements obligatoires ne constitue pas une option.

En un mot, la France est sur-administrée et mal administrée. Elle esquisse la difficulté en reportant les difficultés sur les générations futures. Sur-administrée, la France se caractérise par un nombre de collectivités territoriales nettement plus élevé que la moyenne des pays de l'Union européenne de taille comparable, avec quatre strates d'administration territoriale. Il s'y ajoute trois strates d'administration centrale, et quarante autorités administratives indépendantes créées depuis 1978.

De plus, le modèle de gestion paritaire des organismes de sécurité sociale et d'assurance pour l'emploi doit aujourd'hui faire l'objet d'une analyse de coût au regard de l'efficacité du service rendu. **Cette situation constitue un handicap pour la croissance.**

C'est la raison pour laquelle les pays de l'OCDE (Canada, Suède, Danemark, Pays Bas, Royaume Uni, Espagne) ont ouvert leur train de réformes par une révision complète des politiques publiques et une réorganisation de la gestion des services publics, en vue d'assurer au citoyen un meilleur service au moindre coût.

L'Etat, et de façon plus générale les collectivités publiques, doivent devenir des acteurs de la compétitivité française. C'est un défi collectif : l'effort en faveur de la croissance suppose un réel effort de tous. Il faut libérer les énergies publiques, et dégager ainsi des marges de manœuvre pour l'investissement, tant public que privé.

1) Alléger l'organisation politico administrative pour simplifier et réduire les coûts

👉 Proposition 1 : SIMPLIFIER les structures

Diagnostic : Multiplication des textes et des structures par multiplication des ministères.

Mesure : Fixer par une loi organique le nombre et les compétences des ministres d'Etat, au nombre d'une douzaine au moins d'une vingtaine au plus. La même loi fixerait le nombre de directions d'administrations centrales, qui comporterait invariablement un Secrétaire général, un directeur juridique, un directeur des affaires communautaires et un directeur des moyens et du personnel. Aucun des sous ministres ne serait titulaire d'un ministère.

Diagnostic : Faiblesse relative à la coordination interministérielle, excès de puissance de certains ministères (finances, intérieur).

Mesure : Renforcer la capacité d'arbitrage de Matignon en y rattachant, outre le Secrétariat général du Gouvernement renforcé par la fusion avec la direction des affaires civiles, un office du budget sur le modèle américain, et une direction du personnel supérieur. L'office du Budget aurait pour charge de s'assurer de la compatibilité des politiques des agences, des autorités administratives indépendantes, des projets de loi avec les objectifs de la loi budgétaire pluriannuelle. Il aurait pour charge de veiller à la coordination des achats de l'Etat, des choix en matière financière, et assurerait la cohérence des diverses politiques de régulation.

Diagnostic : Caractère nocif de l'occupation des postes de responsabilité en cabinet par des fonctionnaires dénués de toute attache politique et dépendants des administrations dont ils viennent.

Mesure : Réserver les postes de directeur de cabinet à des parlementaires (sur le modèle britannique). Limiter par ailleurs le nombre de membres des cabinets actuellement au nombre de 700.

Diagnostic : Caractère trop « politique » des nominations des directeurs de centrale.

Mesure : Prévoir une procédure de confirmation par les commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Diagnostic : Lenteur de l'adoption des textes due à la longueur du processus interministériel.

Mesure : Habilitier par la loi les ministres d'Etat (cf. mesure n° I-1) à signer seuls les décrets, avec les seuls ministres chargés de la mise en œuvre à titre principal.

Diagnostic : Manque de cohérence juridique des textes d'une administration à une autre, auxquels supplée le secrétariat général du gouvernement, dont les capacités sont faibles, et par le bleuissement, qui aggrave l'engorgement pour des textes de second ordre.

Mesure : Créer dans tous les ministères d'une direction juridique dont le directeur est nommé conjointement par le SGG et par le Ministre, après avis du Conseil d'Etat, pour un mandat de cinq ans irrévocable et renouvelable une fois. Tous les textes signés par le ministre seul, et ceux des ministres d'Etat ne pourraient être signés qu'après visa du Directeur juridique (système semblable au contrôle financier).

👉 Proposition 2 : Créer des agences de service public.

Diagnostic : *la confusion de l'Etat stratège et de l'Etat gestionnaire*

Mesure : Créer des agences par exemple pour la délivrance des permis de conduire, pour la perception des impôts ou encore pour assurer l'assistance et le conseil aux entreprises de moins de 50 salariés. La création d'agences d'exécution/mise en œuvre des services publics n'implique pas le démembrement de l'Etat : au Royaume-Uni, les agences, qui emploient 77% des fonctionnaires du pays n'ont par exemple pas la personnalité morale.

Ce système suppose une répartition clairement établie des responsabilités.

Des méthodes d'évaluation renforcées ainsi qu'un contrôle effectif des résultats obtenus par les agences sont de même nécessaires.

Le pouvoir politique fixe les objectifs de l'agence, contrôle ses résultats et nomme les dirigeants. L'engagement sur des objectifs, le partage des responsabilités, le processus d'allocation des ressources, voire la gouvernance seront très clairement précisés dans un *contrat d'objectifs* signé entre l'agence et le ministre concerné, qui permettra un contrôle de l'agence et une responsabilisation de ses managers sur la base des résultats obtenus. Pour exercer ce contrôle, un « *conseil de surveillance* » pourra être mis en place au sein de chaque agence. Il devra compter avec des représentants des usagers. Le *directeur d'agence* sera nommé en interne, ou à l'extérieur de l'administration. Il répondra devant son autorité de tutelle de la réalisation des objectifs, avec une rémunération en partie indexée sur les résultats.

La gestion des ressources humaines au sein des agences pourra être assouplie. La mise en place d'agences permet de proposer aux agents le choix entre la conservation de leur statut de droit public et un contrat qui peut être soit de droit public, soit de droit privé, selon les fonctions et responsabilités de l'agence. Les nouveaux agents seront embauchés sous ce contrat de droit public (ou de droit privé selon les cas) qui permettra une gestion plus active des ressources humaines.

La mise en place d'agences n'implique pas de créer un nouveau statut juridique mais nécessite un engagement interministériel fort.

Dans un premier temps, la création d'agences pourrait concerner la gestion de l'impôt et la tenue de la comptabilité publique, la protection civile, les douanes, la gestion du domaine public, l'INSEE, l'administration pénitentiaire, les universités, la délivrance des permis de conduire.

👉 Proposition 3 : Elargir les possibilités de mises en concurrence entre certains services publics et des prestataires privés, notamment dans la santé et dans l'éducation.

Cette concurrence existe déjà de fait dans le secteur de la santé, puisque les malades peuvent choisir entre l'hôpital ou un établissement privé conventionné. Les marges de progrès dans ce domaine résident principalement dans une meilleure mutualisation des moyens. Par ailleurs, la création de maison de santé regroupant des médecins de ville afin de délivrer certains soins permettrait une meilleure allocation des ressources.

Il pourrait être également intéressant d'ouvrir une première expérimentation sur un ou deux départements de mise en concurrence du régime d'assurance maladie et d'un assureur privé pour la couverture de la maladie et du risque de dépendance, dit 5^{ème} risque.

S'agissant de l'Education, il existe déjà une mise en concurrence des établissements publics et des établissements privés d'enseignement lorsque ceux-ci sont conventionnés. Toutefois, même dans cette hypothèse, la concurrence effective se heurte à deux obstacles :

- il reste à la charge des familles des droits d'inscription (500 à 1500 euros) qui sont dissuasifs pour les familles les plus modestes
- le nombre d'établissements d'enseignement privé conventionné est plafonné

👉 Proposition 4 : Développer l'externalisation et le recours à des prestataires privés.

En général, les gains financiers attendus sur une opération d'externalisation sont de 20% à 40% sur la durée de vie du contrat.

Pour que l'externalisation soit efficace, il est nécessaire d'inscrire le contrat d'externalisation dans un cadre de bonnes pratiques de gestion comme le montrent les exemples suivants de bonnes pratiques mises en place à l'étranger :

- Solliciter sur des bases régulières les attentes des usagers en matière de services ;
- Demander l'élaboration d'un rapport annuel sur l'externalisation;
- Mettre en place des systèmes de gestion par comptabilité d'exercice
- Mettre en place des procédures d'achat flexibles ;
- Attirer des managers expérimentés ;
- Répondre aux préoccupations des syndicats au travers d'un cadre prédéfini et d'un dispositif de protection des salariés.

👉 Proposition 5 : ALLEGER les services déconcentrés de l'Etat et supprimer les doublons avec les autorités locales.

Il est nécessaire de tirer les conséquences de la décentralisation dans les services déconcentrés de l'Etat en réduisant les effectifs des administrations concernées et en les réorganisant.

L'État devrait donc concentrer l'essentiel de ses moyens au niveau régional et supprimer les services en département lorsque les compétences ont été décentralisées.

2) Simplifier drastiquement les normes

La norme est, si l'on peut dire, en crise. Le diagnostic est connu. Il tient pour l'essentiel en trois remarques. La « loi », au sens large, met en relation trois acteurs. L'initiateur (le politique), le fabricant (l'administration) et l'utilisateur. Aucun des trois ne trouve son compte dans la situation actuelle.

Les « coûts publics » engendrés par la complexité normative ont été évalués par la Commission européenne à 3% du PIB européen et par l'OCDE à un pourcentage compris entre 3 et 4% du PIB selon les pays. Toutes les enquêtes internationales, citent la complexité et, surtout l'instabilité et l'imprévisibilité normative parmi les handicaps majeurs de la France.

Les résultats sont également connus : le volume des textes applicables a triplé en dix ans. La moitié d'entre eux ne sont pas appliqués. Pour remédier à cela, il faut réformer immédiatement les structures et les méthodes.

Diagnostic : *Trop de lois ou réglementations obsolètes et trop de strates*

Mesures :

- créer un comité pour une meilleure gouvernance composé aux 3/4 de représentants de la société civile et placé auprès du Président de la République et du Premier ministre. Il serait chargé de faire des propositions publiques tous les trois mois sur les simplifications administratives et législatives opportunes. Le Président de la République et le Premier ministre y répondent dans le délai d'un mois. Il proposerait des suppressions de dispositions législatives ou réglementaires devenues obsolètes, et procéderait au réexamen de toutes les lois antérieures à 1970.
- Rendre publics les avis du Conseil d'Etat, créer un droit de veto public du Conseil d'Etat, ou une exception d'irrecevabilité sur tout texte dont il est saisi, pour motif de droit ou d'opportunité juridique, auquel il pourrait être passé outre par le Premier ministre en Conseil des ministres et lui donner un droit de remontrance au

parlement. Enfin le Conseil d'Etat devrait faire un Rapport annuel public sur la qualité et l'utilité de l'activité réglementaire des administrations.

Diagnostic : *Trop de lois adoptées sans évaluation préalable de l'existant, et des coûts induits par la nouvelle législation pour les particuliers, les entreprises et les administrations*

Mesure : *Rendre obligatoires les évaluations préalables à l'élaboration des lois et règlements et à la négociation des principaux textes communautaires *ex ante* et *ex post*.*

Diagnostic : Lenteur des textes d'application

Mesures :

- *Créer un **reporting** hebdomadaire informant le parlement de l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes votés ;* créer une commission spéciale (analogue au bureau de chaque assemblée), disposant en tant que de besoin du Conseil d'Etat pour l'assister, recevant chaque mois le Premier ministre et le SGG et pouvant convoquer tout ministre et Secrétaire général, ainsi que tout préfet, pour entendre rapport sur les retards, en audition publique et le cas échéant télédiffusée.
- *Autoriser, durant un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la prise de mesures réglementaires sans aucune consultation préalable.*
- *Codifier la **procédure consultative** pour l'unifier et la simplifier. Instaurer la possibilité de remplacer toute procédure consultative d'une part, par une saisine du Conseil économique et social, chargé de l'organiser en son sein et à l'extérieur, dans un délai préfix de quatre mois, et d'autre part, si nécessaire, simultanément par une saisine dans les mêmes conditions du Conseil Supérieur de la Fonction Publique, recomposé, chargé de l'organiser à sa guise pour consulter les personnels (divers CPT).*

Diagnostic : Les conflits de normes

Mesures :

- *Transposer toute directive européenne dans les plus brefs délais, sans exception.*
- *Anticiper les impacts des textes communautaires avant la négociation*
- *Créer l'**exception d'inconstitutionnalité**, utilisable par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ; recomposer le Conseil Constitutionnel (moitié désigné comme aujourd'hui, moitié par le Conseil d'Etat, et Cour de Cassation et élisant son président).*

Diagnostic : Complexité

Mesures :

- ***Généraliser le **rescrit administratif**.***
- *Créer un **corps d'inspection de la réglementation**, dont disposerait le Secrétaire général du Gouvernement et le Conseil d'Etat, pour examiner l'activité réglementaire ; Il pourrait infliger des sanctions.*
- ***Interdire les **circulaires d'application des lois et décrets** ;** les transformer en instruction administrative adoptée en même temps que l'exposé des motifs des actes réglementaires, publiées au journal officiel, sur Legifrance et sur les sites internet des ministères responsables, et communiquées au parlement.*