

INSTITUT MONTAIGNE



Action publique :

Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple

CLIQUEZ ICI POUR TÉLÉCHARGER LA NOTE

Paris, le 15 mars 2019 - La réforme de la fonction publique a été présentée comme l'un des quatre chantiers de l'exécutif pour 2019 par le président de la République. Pour autant, celle-ci n'est qu'une partie de la réforme d'un Etat qui, plus largement, gagnerait à voir sa gouvernance, son organisation ou encore ses procédures simplifiées. Comment renforcer la qualité des services publics, sans réduire le périmètre de l'action publique et sans augmenter les dépenses ? Pour répondre à ces questions et dans le cadre du Grand Débat National, l'Institut Montaigne publie aujourd'hui une note rédigée par Jean-Ludovic Silicani, haut fonctionnaire et ancien commissaire à la réforme de l'Etat dans laquelle une série de réformes à même de concilier service public de qualité et discipline budgétaire est proposée. Sans modifier le périmètre des services publics, cette note permet ainsi de diminuer d'un point de PIB (plus de 20Mds€) les dépenses de fonctionnement (de 18 à 17 % du PIB). Ces économies seraient ainsi supérieures à celles permises par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, de 2009 à 2013), estimées à 11,9Mds€.

“Aujourd’hui, l’Etat doit rester le garant du pacte national, du modèle démocratique et de la sécurité de notre Nation. Pour ne pas perdre de vue ces objectifs tout en répondant aux attentes de nos concitoyens, cette note propose des pistes qui rendront l’action publique plus simple, plus efficace et plus agile, dans le respect des valeurs du service public”, avance Jean-Ludovic Silicani.

De la nécessité d'une réforme...

Le [Baromètre des Territoires](#), réalisé par l'Institut Montaigne et Elabe, a montré que **34 % des Français considèrent que les impôts et les taxes sont inutiles**, quand 65 % estiment qu'ils contribuent au système plus qu'il n'en bénéficient. Cependant, **81 % des Français disent être prêts à payer plus d'impôts ou de taxes si cela permettait d'avoir un meilleur système de santé, de réduire les pollutions ou d'avoir une meilleure éducation.**

Se pose donc **le problème de l'efficacité des services publics** alors que le poids des dépenses publiques de l'État représente **56,4 % de son PIB** (Insee, 2017). Or cette efficacité est à la fois un facteur de **cohésion sociale** et d'**attractivité internationale**.

L'une des principales causes de l'insuffisante efficacité de l'action publique tient de **sa complexité**, à mettre sur le compte d'une longue accumulation de réformes de l'État depuis plusieurs décennies. Au fil des années, les mesures se sont accumulées, superposées voire même contredites, empêchant toute **cohérence globale** et engendrant inégalités, inefficacité et surcoûts. **Il est temps de simplifier !**

Dans une période de **transformations accélérées**, certaines rigidités observées dans le fonctionnement de nos différentes administrations peuvent freiner leur adaptation aux évolutions économiques, technologiques et sociales de la France, voire même entraver la transformation même de notre pays. Sans renoncer aux **valeurs qui fondent notre service public**, il s'agit donc d'assouplir l'action publique afin d'accompagner au mieux ces changements.

...globale, cohérente et structurée par quatre chantiers...

L'amélioration de l'efficacité des services publics peut être menée à coûts constants, voire en réduisant les coûts de fonctionnement (qui représentent aujourd'hui 18 % du PIB) et sans entraver ni réduire le champ de l'action publique.

C'est une réforme d'ensemble que cette note propose, portant sur les différents segments de l'action publique (organisation, régime de la fonction publique, production de la norme et procédures).

- **Notre appareil d'Etat** se caractérise par sa complexité, inhérente à la confusion qu'il peut y avoir entre les rôles respectifs des acteurs publics et de l'État, mais aussi au sein même de ce dernier. Il s'agit de **clarifier** et de **spécialiser les missions** de chacun tout en favorisant la coordination et la coopération entre les différents acteurs publics et, surtout, de parachever le mouvement de décentralisation entamé dans les années 1980.
- **Le régime de la fonction publique** doit être réformé et son cadre juridique simplifié pour **faciliter la gestion des agents**. Une plus grande souplesse est nécessaire pour davantage comprendre les besoins des citoyens et s'y adapter. Ainsi, cette simplification permettrait d'en finir avec les 500 corps ou statuts d'emploi actuels, la cinquantaine de cadres statutaires et les différents régimes de rémunérations afin d'aboutir à un **système plus simple et lisible**.
- En ce qui concerne **la production de la réglementation**, la simplifier entraînerait tout naturellement une **réduction des coûts d'application**. Faciliter les règles et les procédures, c'est également les rendre plus compréhensibles afin d'en **faciliter l'accès** aux personnes les plus modestes. Cette proposition a vocation à s'appliquer au flux de nouvelles normes mais aussi à la réglementation déjà existante.
- Enfin, la **numérisation** pourrait permettre de fluidifier **les procédures**. Elle facilite les **relations entre usages et services publics**. Elle **améliore les prestations** rendues, par exemple dans le domaine de la santé où l'intelligence artificielle permet une meilleure prise en charge. La numérisation permet aussi une rationalisation plus aisée des bases de données des services publics. Enfin, elle **favorise la participation des citoyens** à la réflexion sur l'action publique.

...et efficace, pour le citoyen comme pour les finances publiques.

En suivant ces recommandations, et toutes choses égales par ailleurs,

- la masse salariale serait réduite de **0,75 point de PIB** en cinq ans (sur la base d'une diminution du nombre de fonctionnaires de 100 000 à 200 000, selon les scénarios) tout en améliorant de façon individualisée la rémunération des agents publics ;
- les autres dépenses de fonctionnement (en matière de biens immobiliers, de commande publique de biens et de services pour l'Etat et les collectivités) pourraient être réduites de 8 milliards d'euros en cinq ans, soit **0,3 point de PIB**.

Autrement dit, sans autre objectif qu'une simplification de l'action publique, il serait possible de **réduire les dépenses de fonctionnement de plus d'1 point de PIB en cinq ans (plus de 20Mds€), et ainsi de les ramener de 18 % à 17 % du PIB** (et ce, sans effort sur le périmètre ni sur la qualité de l'action publique). A titre de comparaison, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) entre 2009 et 2013 avait entraîné une baisse des dépenses de 11,9Mds€, soit moins de 0,75 point de PIB.

Cette contribution constitue ainsi une première étape, permettant des économies certes conséquente, mais insuffisante pour garantir un retour à l'équilibre budgétaire. Elle a avant tout vocation à rappeler qu'il est indispensable de tenir nos engagements et que pour ce faire, **une action publique plus efficace et une baisse des dépenses publiques sont deux prérequis.**

Cohérence, continuité, vision à long terme, mais surtout conviction devront guider cette série de réformes afin qu'elle apporte une solution globale au problème de la faible efficacité de l'action publique.

Le même jour, l'Institut Montaigne publie, sur son site internet, une contribution de François Ecalle, ancien rapporteur général sur les finances publiques à la Cour des comptes, président de Fipeco, intitulée [Quelques pistes d'économies pour réduire les dépenses publiques](#). François Ecalle y présente huit mesures permettant des économies de l'ordre de 24 Mds€, soit 1 point de PIB supplémentaire. Ces mesures concernent principalement les dépenses sociales de l'Etat (qui représentent 32 % du PIB) : retraites, logement, santé, ou encore allocations de chômage.

Cumulées, les deux publications de l'Institut permettent donc des économies de l'ordre de 2 points de PIB.

Les 16 propositions de l'Institut Montaigne

Simplifier les organisations

1. Spécialiser les rôles respectifs de l'État et des autres acteurs publics, afin de mieux les responsabiliser et de réduire les coûts ainsi que les délais de l'action publique
2. Renforcer la coordination interministérielle
3. Stabiliser le nombre et le périmètre des ministères
4. Renforcer les relations de travail directes entre chaque ministre et ses directeurs
5. Expérimenter un couplage ministre / secrétaire d'État avec des rôles respectifs bien différenciés
6. Construire, au niveau central, un véritable État stratège
7. Supprimer les services déconcentrés de l'État correspondant aux domaines de compétences décentralisées
8. Spécialiser strictement les compétences des départements et des régions et supprimer, au niveau du bloc communal, tout recouvrement de compétences entre une communauté de communes et les communes qui la composent.
9. Faciliter l'adaptation de l'action des collectivités territoriales aux caractéristiques des différents territoires

Simplifier le régime de la fonction publique

10. Simplifier le statut de la fonction publique, notamment en ramenant les quelques 500 corps, statuts d'emplois ou cadres d'emplois à une cinquantaine de cadres statutaires, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, afin notamment de faciliter la mobilité des agents et d'enrichir leurs parcours professionnels
11. Faire du contrat un mode de recrutement des agents publics, complémentaire au statut
12. Clarifier et simplifier la rémunération de chaque agent public en l'organisant autour de trois composantes : la qualification acquise, la fonction exercée et les résultats obtenus au regard des objectifs fixés
13. Sensibiliser et aider les agents publics afin qu'ils soient à même de respecter les valeurs et les règles déontologiques des services publics

Simplifier la réglementation

14. Réduire le stock et le flux de normes juridiques en privilégiant, dans les textes législatifs et réglementaires, le respect d'obligations en terme d'objectifs ou de résultats, plutôt que de moyens, en laissant ainsi des marges de manoeuvre aux agents comme au public, afin de fonder l'action publique sur une relation de confiance

Simplifier les procédures, notamment par la numérisation

15. Parallèlement à la numérisation des procédures administratives, et afin d'éviter la fracture numérique, mettre en place, d'ici fin 2020, un réseau d'un millier de maisons de services au public, implantées notamment dans les territoires les moins denses, ébauche d'un futur service public universel.
16. Développer massivement l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le fonctionnement des services publics.

[CLIQUEZ ICI POUR TÉLÉCHARGER LA NOTE](#)



Nous vous attendons sur [Twitter](#), [Facebook](#) et sur [Instagram](#).
Inscrivez-vous à notre [Newsletter](#).

Contact presse : Claire Lemoine, chargée de communication
01 53 89 05 76 - clemoine@institutmontaigne.org

À propos de l'Institut Montaigne :

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. L'Institut Montaigne, association à but non lucratif pionnière en France, réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 5,7 millions d'euros (estimation 2018). À travers ses publications et les événements qu'il organise, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.