



Résumé

L'efficacité des services publics est un critère déterminant de l'attractivité d'un pays, comme de la qualité de vie de ses habitants. Les Français sont très attachés à leurs services publics, mais estiment insuffisant le rapport entre le niveau de leurs impôts et celui des services publics qui

leur sont rendus. Le Baromètre des Territoires publié par l'Institut Montaigne et l'institut de sondage Elabe en février 2019 a montré que cette perception fragilise le consentement à l'impôt : 65 % considèrent qu'ils contribuent plus au système qu'ils n'en bénéficient et 34 % qu'impôts et taxes sont inutiles. Pour autant, le pacte fiscal n'est pas rompu : 81 % des Français affirment être prêts à payer plus d'impôts ou de taxes si cela permettait, notamment, de réduire la pauvreté (36 %), d'avoir un meilleur système de santé (31 %), de réduire les pollutions (23 %) ou d'avoir une meilleure éducation (21 %). C'est donc la capacité à démontrer l'efficacité de la redistribution et sa contribution objective à un mieux-être social et à l'égalité républicaine qui sont en jeu.

Quant aux entreprises, elles attendent de l'État qu'il crée un environnement favorable à leur développement, tout en souhaitant un allègement de la fiscalité et une simplification de la réglementation. La question est donc de savoir comment concilier un service public de qualité, conforme au modèle français, avec une pression fiscale plus raisonnable et donc une baisse des dépenses publiques.

S'appuyant sur ce constat, Jean-Ludovic Silicani, haut fonctionnaire ayant exercé d'importantes responsabilités dans la sphère publique, notamment celle de commissaire à la réforme de l'État, connaissant donc en profondeur la « machinerie administrative », a réalisé une étude visant à déterminer comment augmenter l'efficacité des services publics, en se concentrant sur les dépenses de fonctionnement et de structures (environ 18 % du PIB, soit un tiers des dépenses publiques totales) qui se prêtent à une analyse objective en termes d'organisation et de management. L'étude ne traite donc ni des dépenses publiques dites « d'intervention », c'est-à-dire les diverses aides publiques accordées aux particuliers, aux associations et aux entreprises (environ 32 % du PIB) ni des dépenses publiques dites « d'investissement » (environ 4 % du PIB).

L'étude commence par un rappel historique de la transformation de l'administration au cours des deux derniers siècles, afin d'en tirer des enseignements utiles à l'action à venir. Elle constate notamment que le modèle classique français de l'État, qui a été performant jusqu'aux Trente Glorieuses, doit être profondément transformé. D'une part, il s'est alourdi avec le temps en raison de l'accumulation d'organismes, de procédures et de réglementations, et d'autre part, il n'est plus adapté aux transformations économiques, sociales et technologiques

en cours, en France et dans le monde. En effet, ces transformations nécessitent un appareil administratif moins centralisé, plus souple et plus innovant.

L'étude recommande donc une série de réformes importantes et cohérentes, articulées autour de 16 propositions, portant sur les principaux paramètres de l'action publique (les organisations, la fonction publique, la réglementation, la numérisation), avec un objectif de simplification comme fil directeur. Toutes ces réformes ont pour but de rendre les acteurs publics (organismes ou agents) plus agiles et plus créatifs, dans le respect des valeurs du service public.

L'étude propose ainsi une stricte spécialisation des missions des différents acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales...) afin d'éviter les redondances et donc les gaspillages de coûts et de temps. Elle propose aussi qu'à l'avenir, le législateur ne fixe plus des obligations détaillées de moyens mais seulement des objectifs de résultats à atteindre par les particuliers et les entreprises. Elle propose également une importante simplification et une modernisation du régime de la fonction publique où cohabiteraient des agents titulaires et contractuels. Elle propose enfin une accélération de la numérisation des procédures et un développement rapide de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les administrations, tout en recommandant de mettre en place, en deux ans, un réseau d'un millier de maisons de services au public, afin d'éviter la fracture numérique. En conclusion, l'étude énonce les sept règles d'or, en termes de méthode, pour réussir les réformes de l'action publique.

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'État 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 et de bon sens de ramener la part des dépenses de fonctionnement, en cinq ans, de 18 à 17 % du PIB (et ce, sans effort sur le périmètre de l'action publique).

Il s'agit, en somme, d'une transformation globale de l'action publique, ambitieuse mais réalisable, qui n'implique pas de modifier le périmètre des services publics mais qui vise à produire ces services publics le plus efficacement possible, quel que soit leur périmètre. L'étude réaffirme le rôle essentiel de l'État, en rappelant qu'il ne faut pas le désarmer en ces temps troublés aux plans national et international. Elle fait également valoir la nécessité pour l'État de laisser plus de libertés aux collectivités territoriales et à la société civile.

Nos propositions

I. Simplifier les organisations

- **Proposition n° 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.
- **Proposition n° 2 à 5** : améliorer la gouvernance de l'État par :
 - (2) le renforcement de la coordination interministérielle ;
 - (3) la stabilisation du nombre et du périmètre des ministères ;
 - (4) le renforcement des relations de travail directes entre chaque ministre et ses directeurs ;
 - (5) l'expérimentation d'un couplage ministre / secrétaire d'État, aux rôles respectifs bien différenciés.
- **Proposition n° 6** : construire, au niveau central, un véritable État stratège.
- **Proposition n° 7** : supprimer les services déconcentrés de l'État correspondant aux domaines de compétences décentralisés.
- **Proposition n° 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.
- **Proposition n° 9** : faciliter l'adaptation de l'action des collectivités territoriales aux caractéristiques des différents territoires.

II. Simplifier le régime de la fonction publique

- **Proposition n° 10** : simplifier le statut de la fonction publique, notamment en ramenant les quelque 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.

- **Proposition n° 11** : faire du contrat un mode de recrutement des agents publics, complémentaire au statut.
- **Proposition n° 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.
- **Proposition n° 13** : sensibiliser et aider les agents publics afin qu'ils soient à même de respecter les valeurs et les règles déontologiques des services publics.

III. Simplifier la réglementation

- **Proposition n° 14** : réduire le stock et le flux de normes juridiques en privilégiant, dans les textes législatifs et réglementaires, le respect d'obligations en termes d'objectifs ou de résultats, plutôt que de moyens, en laissant ainsi des marges de manœuvre aux agents comme au public, afin de fonder l'action publique sur une relation de confiance.

IV. Simplifier les procédures notamment par la numérisation

- **Proposition n° 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.
- **Proposition n° 16** : développer massivement l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le fonctionnement des services publics.