



Etude

**VERS UNE EXCELLENCE OPERATIONNELLE POUR
LA SPHERE PUBLIQUE**

**Par Frédéric Tatout (87)
Annexe par Laurent Daniel (96)**

Décembre 2016

Lee Kwan Yew, premier ministre de Singapour et figure éminente du développement économique en Asie, considérait l'excellence étatique comme une visée essentielle, condition sine qua non de la réconciliation des sphères publique et privée.

En France, de nombreux indices montrent que la sphère publique ne répond pas (ou plus) exactement aux attentes légitimes des citoyens et des organisations privées, au plan du positionnement et de l'efficacité, et ce en dépit de la bonne qualité intrinsèque de ses membres.

L'évolution récente du paysage politique montre qu'il est crucial de lancer un débat sincère, s'appuyant sur des faits et non des considérations idéologiques, pour préparer une réforme globale de la gouvernance et de l'organisation des pouvoirs publics, condition de l'amélioration du fonctionnement de notre démocratie et d'un renouveau économique. Un tel débat éclairera les angles morts du fonctionnement démocratique, qui génèrent la sclérose du « système », nourrissent des approches d'arrière-garde et conduisent à l'échec de nombreuses politiques publiques.

Contexte

Force est de constater¹ que par rapport aux 30 Glorieuses, les cartes sociales sont restées au moins aussi inégalitaire, en dépit de l'accent mis sur les politiques de redistribution. La perception négative des citoyens Français à cet égard, doublée d'une nostalgie de l'époque de plein emploi, s'alourdit de la mise en exergue des connivences et « petites compromissions » entre « gens de pouvoir », qui deviennent plus visibles, dans le contexte de l'involution économique et sociale actuelle² que connaît notre pays et du fait de la puissance accrue des media enrichis du numérique.

Parallèlement, la France souffre de l'absence durable de projet fédérateur et du manque de vision à moyen long terme des élus, occupés à conforter leur électorat dans la logique corporatiste des grands partis, voire dans certains cas, par une gestion complaisante pouvant aller jusqu'à confiner au « gouvernement par prébendes » qu'il est de convenance de déplorer dans certains pays d'Amérique du sud et du pourtour méditerranéen. Cette situation, qui dure, a engendré une perte de confiance collective et une perte de repères, liée au manque de cohérence et de ténacité des élites par rapport aux grands projets des années 60 (dernier exemple emblématique en date : le secteur de l'énergie), mais aussi aux retombées de mai 68 et à des facteurs exogènes tels que les modalités et conséquences de l'ouverture du pays au monde. Cette défiance vise les élites et se développe aussi en leur sein³.

¹ Constat attesté par des faits tels que : concentration de la richesse aux mains des plus riches (indicateur de Gini), renforcement et pérennisation du schéma inégalitaire par les biais de l'endogamie et d'un système éducatif devenu (au-delà de la baisse générale du niveau) plus inégalitaire, le facteur exogène de renforcement de la puissance financière.

² Ressenti notamment dans les petites villes de province – cf. *Hervé Le Bras et Emmanuel Todd, le Mystère français.*

³ Cf. par exemple l'essai de Christophe Guilly *le crépuscule de la France d'en haut*, et J.F Dupuy, *la fatigue des élites.*

Force est de constater aussi la lourdeur des contraintes induites par la sphère publique et par la réglementation, vecteur de complications, d'inefficiences économiques et de lenteurs, très visibles depuis un œil extérieur (il n'est qu'à comparer par exemple avec l'administration canadienne) et qui pénalise lourdement l'économie et la qualité de la démocratie. Dans la même veine, on note un décalage croissant entre les modalités, voire les grands principes d'organisation de l'action publique, hérités de l'après-guerre, restés fortement empreints d'un paritarisme sans aucun équivalent dans les autres pays dits riches, parfois clairement dépassé, et les réalités du monde actuel ; et la réticence forte d'une partie des bénéficiaires de ce système de gouvernance d'envisager ne serait-ce qu'un débat sur la réévaluation des enjeux du bien public et sur l'intérêt des indicateurs d'efficacité de l'action publique, vu qu'ils y sont enkystés⁴ de manière plus ou moins consciente.

Ces complications sont susceptibles de favoriser ces privilégiés du « système », et de nombreux autres tels que, par exemple : organisations bénéficiant de remises d'impôts et taxes ; corporations établies captatrices de rentes ; élus syndicaux arc-boutés sur leurs privilèges⁵ ; voire quelques citoyens fortunés⁶. Ces « insiders » sont aptes à déployer un lobbying puissant pour négocier le maintien de leurs privilèges, souvent au détriment du bien commun, même si, à leur décharge, ils n'en ont pas toujours une claire conscience.

Cette situation génère une contrainte triple : financière (poids de la sphère publique), d'efficacité (mille-feuille administratif) et en termes de risques (absence de visibilité des mécanismes de ces risques, et de leur évolution). Elle étouffe le dynamisme de l'économie, en dépit d'un virage remarquable, bien que tardif, en faveur de l'innovation enfin reconnue comme moteur de la croissance, et de messages lénifiants adressés aux entrepreneurs.

Ainsi, en définitive, les attentes des uns et des autres eu égard à leur "petit confort" tendent à primer sur l'attention portée au bien public. Cette tendance alimente celles ci-dessus, d'où un cercle vicieux qui gangrène notre pays depuis ... 30-40 ans⁷ ? Tout ceci va aussi de pair avec la perte progressive de marge de manœuvre du politique - sans parler du volet budgétaire. L'Etat et le politique ne paraissent pas en mesure de regagner en crédibilité, ni en marges de manœuvre.

⁴ Cf. chiffres d'Agnès Verdier sur le nombre d'élus des sphères paritaires.

⁵ Une fois de plus IFRAC.

⁶ Situation d'autant plus injuste qu'il leur est en général possible de fuir ces contraintes, simplement en quittant le pays, laissant ceux qui restent sur une impression négative ("les rats quittent le navire").

⁷ Cf. Cynthia Fleury, par exemple, qui a bien décrit cela dans ses écrits philosophico-sociologiques. Cf. Aussi J Tirole, Economie du bien public.

Analyse de ce contexte : les éléments de diagnostic sont connus de très longue date

Ces difficultés trouvent leur source notamment dans l'amoncellement de rentes établies, qui se renforcent par, ou occasionnent, des complications réglementaires pénalisant l'économie et la qualité du débat politique. Cette tendance se nourrit de trois causes majeures : **1/** absence d'un débat sérieux sur l'évolution historique des éléments de contexte qui ont présidé à l'institution des contraintes réglementaires et plus généralement à l'organisation et la définition des missions de la sphère publique ; **2/** perte de crédibilité des élites ; **3/** perte d'intérêt pour le bien public, associée au délitement de la confiance collective et du lien social.

Quelques illustrations :

- Souvent le débat public manque de hauteur, que ce soit en fiscalité, logement, santé, éducation, travail, organisation de la justice. En miroir, les codes réglementaires afférents sont pollués par des jeux d'acteurs qui agissent pour leur compte propre (on peine même à en trouver un qui ne le soit pas).
- Il est de notoriété publique que l'action publique souffre dans son ensemble, à de rares exceptions près, de l'absence de systèmes formalisés de retours d'expérience et d'évaluation⁸. Il est particulièrement choquant qu'aussi peu d'organismes publics certifiés ISO 9001 aient intégré ce point dans leur charte et concrètement à leur système qualité.
- certaines initiatives judicieuses et légitimes, en faveur de la protection des plus faibles ou pour développer l'économie, sont piégées, sinon par les conventions d'ordre idéologique, par des intérêts particuliers au moment de leur élaboration ou remise en cause juste après vote.

Le débat public est en fin de compte dénaturé par la combinaison de deux phénomènes : **récupération** par les conventions d'ordre idéologique et les intérêts particuliers ; appauvrissement par des effets d'**angles morts** (thèmes éludés ou bannis du débat) dont l'accumulation alimente, chez certains citoyens, le sentiment que le débat est « confisqué par les élites ». Ces deux phénomènes agissent parfois en boucle instable.

Quelques biais liés au point 1/ ci-dessus :

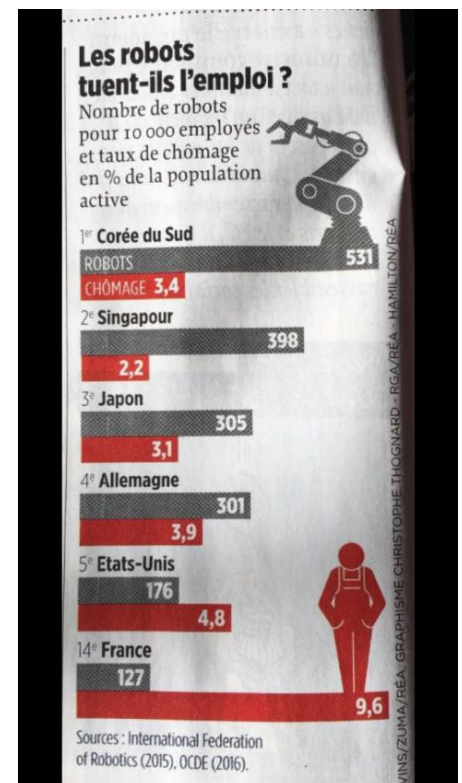
a/ Depuis longtemps, le débat public se polarise sur le chômage. Certains responsables politiques nous disent « on a tout essayé » ... Sauf que les solutions déployées sont inadaptées, pour ne pas dire contre-productives. Elles enferment les chômeurs dans des procédures tatillonnes voire dégradantes sur le plan moral. Nombre d'entre eux nourrissent le sentiment d'être des profiteurs du « système », ou des victimes, ou les deux, et se dévalorisent, confortés en cela par certains regards extérieurs. Or, le secteur privé propose des solutions efficaces à coût bien inférieur à celui du système actuel (cf. encart). La

⁸ Cf. travaux de l'IFRAP et de la Cour des Comptes. Une approche orientée « résultat » non seulement serait compatible avec un système de mesure du progrès mais aussi avec une continuité des projets dans le long terme.

question clé n'est pas ici de protéger l'emploi, de moduler l'effort économique et financier de la lutte, ou de dire au chômeur qu'il va devoir « se bouger », mais d'accompagner la personne après avoir défini clairement l'objectif⁹ et plus fondamentalement, de l'aider à se réapproprier sa liberté et sa responsabilité. Autrement dit la France s'est enterrée dans une approche qui a fait ses preuves en termes d'inefficacité, voire pire ... faute d'imagination, de méthode et courage pour proposer une remise en cause (on reconnaît là un biais classique de la décision). Cet exemple conduit à s'interroger sur la mission de la sphère publique.

b/ Quid de l'adéquation d'une politique d'immigration avec l'économie (suppléer aux compétences non pourvues par exemple) ? Quid des objectifs de l'éducation nationale, qui après avoir amené une classe d'âge à 80% de bacheliers, tendrait à en amener 30% au niveau master ? Si ces approches témoignent une volonté des acteurs politiques d'impressionner, faire plaisir ou ne pas bousculer des conventions établies, que valent-elles dans le contexte de la réalité économique et sociale internationale ?

c/ Quid du débat sur le salaire universel dans l'optique de la numérisation de l'économie et, dans ce débat, de l'épouvantail de la robotique, brandi par certains alors que l'automatisation est une tendance de fond qui se dégage depuis le début du XIX^e siècle (cf. révoltes des canuts et des luddites), qui a déjà produit des retournements brutaux du marché de l'emploi dans de nombreuses activités économiques¹⁰, et que personne ne croit que l'on pourra stopper le progrès à nos frontières.



Les facteurs aggravants notables :

- 1/ Dans la sphère publique, trop de moyens tue l'efficacité¹¹.
- 2/ Le déni de la réalité de la compétition internationale à tous niveaux (notamment idéologiques et économiques), sous couvert de « bons principes » portés par la tradition de l'Etat-providence.
- 3/ La déstructuration du tissu de production de richesses et la paupérisation rampante, qui rendent les conséquences plus prégnantes aux yeux des citoyens – notamment ceux qui en souffrent – .

Quelques mesures de bon sens préalables au lancement d'une initiative

⁹ Cf. Jean Tirole, *Economie du bien commun* : « il faut protéger le salarié et non l'emploi ». Jean Tirole consacre un chapitre entier à la question du chômage.

¹⁰ Cf. par exemple Frank Levy, *the new division of labour – how computers are creating the next job market*.

¹¹ Cf. par exemple Janosz Kornai (théorie de la pénurie).

S'il est clair qu'une réforme à la fois suffisamment profonde et respectueuse des grands principes de la démocratie sera forcément complexe et portera des enjeux lourds de conduite du changement, il ne l'est pas moins que le temps des mesurées, mesures emblématiques, effets de manche et approches en silo est révolu. La République est au pied du mur.

Parallèlement à l'élaboration d'un tel projet, l'adoption de quelques principes et mesures clé s'impose pour créer un terrain propice, sur un plan symbolique et opératoire (maîtrise de complexité) ; les éventuelles retombées financières sont d'ordre secondaire.

Il convient tout d'abord de réduire¹² le nombre de responsables élus, à commencer par les chambres parlementaires et les entités paritaires susceptibles d'être restructurées rapidement, et ce, de manière cohérente, c'est-à-dire sans oublier d'adapter autant que nécessaire les ressources attribuées aux effectifs résiduels pour remplir leur mission, qu'il conviendra de reformuler au passage.

Il convient aussi de reconnaître collectivement un principe simple, pour maîtriser l'entropie générée par une confusion des genres courante sur le rôle de la sphère publique. L'action publique ne pouvant pas lutter sur tous les fronts contre les forces du marché, elle doit viser à traiter en priorité ses failles qu'offrir une remédiation a posteriori des conséquences de ces failles par la redistribution¹³. Là où elle apparaît incontournable, la remédiation doit cibler les personnes fragiles qui n'ont de toute évidence pas la force de « s'en sortir » toutes seules. Au-delà de la formule devenue conventionnelle « trop d'impôt tue l'impôt »¹⁴, il est désormais clairement établi que la solidarité érigée en seul dogme peut tout autant nuire à l'efficacité de l'action publique que dénaturer les relations sociales¹⁵.

Enfin, pour éviter de retomber dans des mesures d'écrêtage et que débat public continue à se polariser sur le niveau du budget en confinant les finalités et les objectifs dans ses angles morts, il ne faut pas craindre de considérer les modes de délégation de l'action publique avec un œil à la fois très ouvert et fixé sur le principe d'obtention de résultats au regard de la mission – de manière à pouvoir considérer de manière sereine la problématique de disponibilité et attribution de ressources. A cet égard, le principe de subsidiarité paraît offrir un élément de repère et un socle solide.

Une dernière remarque : dans l'optique d'une réforme de fond de la sphère publique, il est difficile d'établir un point précis sur sa situation actuelle. Une cause évidente tient au fait que les équipes ministérielles quittent leur poste en laissant un portefeuille vide d'information. Dans le meilleur des cas, les dossiers sont portés aux archives, quand ils ne s'évaporent pas dans les cartons des uns et des autres membres de l'équipe. Il est donc très difficile pour l'équipe arrivante de tirer un bilan circonstancié de l'action de l'équipe

¹² Cf. études comparatives de l'IFRAP.

¹³ Ce principe est formulé de manière très claire par Jean Tirole dans *économie du Bien commun*

¹⁴ Et même si elle fait sens au niveau économique

¹⁵ Cf. par exemple le cas du chômage évoqué ci-dessus

partante, des difficultés qu'elle a rencontrée, etc. De là à dire que l'action publique est une vue de l'esprit ... Comment expliquer qu'une telle pratique, qui serait qualifiée de scandaleuse dans d'autres pays d'Europe, soit devenue monnaie courante en France ? Ne s'agit-il pas de vol de patrimoine informationnel et intellectuel de l'Etat, la distance entre vol et risque de recel pouvant être ténue (d'où un risque accru d'entorses à la déontologie en cas de pantouflage) ¹⁶ ? Sur un plan plus fondamental, cette pratique contribue à brouiller la clarté de l'exercice de la démocratie en privant le citoyen de son droit de regard sur l'action publique, sachant par ailleurs qu'il faut en pratique de un à trois mois à un nouveau ministre pour reconstituer son portefeuille informationnel.

¹⁶ Même si une commission indépendante est sensée contrôler le risque déontologique, c'est sous bénéfice du doute : on notera, par exemple, que le parquet financier a fait appel de la relaxe de François Pérol en septembre 2015.

Annexe

Augmenter l'efficacité des dépenses publiques françaises

1. Introduction

Il est possible d'**accroître l'efficacité des dépenses publiques françaises** en vue d'augmenter la qualité du service public et obtenir une consolidation budgétaire durable.

À 57½ pour cent du PIB, les dépenses publiques en France sont parmi les plus élevées dans le monde. Les dépenses croissent plus vite que le PIB depuis plus de trois décennies. L'assainissement budgétaire qui a commencé en 2011 a d'abord été soutenu par l'augmentation des recettes, mais **visé maintenant à être entièrement fondé sur la réduction des dépenses**.

Sans consensus sur les domaines où les dépenses sont trop élevées ou inefficaces, les mesures prises se sont concentrées sur des mesures générales et non ciblées (gel des salaires et de certains avantages sociaux, limitation de la croissance des dépenses nominales pour l'État et autres mesures du plan d'économie de 50 Mds € annoncées sur une base annuelle dans le cadre des lois de finances).

2. Préconisations

Le passage à des **réformes axées sur l'efficience** pourrait procurer des économies budgétaires importantes. Un document¹⁷ récent du FMI étudie les domaines de l'action publique où cela est possible. Cette note s'inspire largement des conclusions de cette étude.

La plupart des économies pourraient être atteintes grâce à la **rationalisation des avantages sociaux et de la masse salariale publique** (13 pour cent du PIB et près d'un quart des dépenses publiques), qui expliquent une grande partie de la différence entre les dépenses publiques en France et la moyenne de l'UE.

2.1 La masse salariale

Les efforts récents se sont concentrés sur un gel des salaires, mais une faible inflation a limité l'efficacité de cette approche. **La réduction de l'emploi** (notamment au niveau local) et des mesures pour limiter la dérive salariale constitueraient des mesures efficaces d'après le rapport.

Des **mesures structurelles** seraient aussi souhaitables notamment

- la rationalisation de la taille et de la structure de certaines administrations et organisations publiques,
- l'externalisation de certaines fonctions
- l'amélioration du processus de formation des salaires et d'embauches.

2.2 Les dépenses locales

¹⁷ *From Containment to rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France* par Jean-Jacques Hallaert and Maximilien Queyranne (2016)

D'autres pays de l'UE ont mis en œuvre des réformes ambitieuses de leur politique de décentralisation et de la gouvernance locale. Ces réformes ont été mises en œuvre dans les pays où les collectivités locales ont, comme en France, une autonomie fiscale considérable garantie par la Constitution.

- L'Espagne a amélioré la coordination entre échelons et introduit des incitations pour les régions à réduire leurs dépenses en utilisant des mécanismes de prévention et de correction pour sanctionner les écarts par rapport aux objectifs budgétaires.
- L'Italie applique depuis 1999 un pacte de stabilité interne qui encadre les dépenses locales et prévoit des sanctions
- Au Portugal, les transferts sont désormais subordonnés à la réalisation des objectifs de réduction des dépenses par les collectivités locales.

Le document du FMI propose de :

- Limiter la duplication des fonctions entre les niveaux d'administration, y compris en restreignant la clause de compétence générale des communes,
- Rationaliser le nombre des collectivités locales, en particulier au niveau municipal.
- Renforcer les incitations à se conformer aux objectifs de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)
- Limiter la portée des augmentations de la fiscalité locale.

2.3. Les dépenses sociales

Les dépenses sociales sont la principale raison pour laquelle le niveau de dépenses est plus élevé en France que dans d'autres pays européens. Elle explique près des trois quarts de la différence du ratio des dépenses sur PIB entre la France et la moyenne de l'UE.

De plus, alors que les dépenses sociales constituent normalement un outil majeur pour réduire les inégalités et la pauvreté, leur pouvoir redistributif en France est faible. S'il était au niveau de la moyenne de l'UE, la même réduction des inégalités pourrait être réalisée à un coût budgétaire inférieur de 3,5 points de PIB.

a. Dépenses de santé

A plus de 8 pour cent du PIB, les dépenses de santé sont élevées par rapport aux normes de l'UE. Bien que les résultats soient bons, ils sont semblables aux pays dont les dépenses de santé sont inférieures.

L'ONDAM a permis de contenir la croissance des dépenses de santé et la Stratégie nationale de santé de 2014 est une étape supplémentaire vers une plus grande efficacité.

Des réformes plus profondes sont nécessaires pour tenir compte des facteurs structurels sous-jacents expliquant la hausse des coûts de santé, en particulier à la lumière des coûts du vieillissement:

La France pourrait envisager des réformes mises en œuvre dans d'autres pays tels que

- La généralisation des génériques,

- La rationalisation des services et coûts hospitaliers
- Le renforcement des évaluations coût-efficacité pour décider quels services devraient être couverts par l'assurance publique.

b. Dépenses de retraite

Il y a beaucoup à faire pour améliorer l'impact de la redistribution fiscale sur les inégalités et la pauvreté par le biais de réformes des systèmes de retraite en augmentant l'âge légal de la retraite et grâce à la révision du taux de remplacement.

2.4 Les dépenses pour le logement

A 2,3 pour cent du PIB, les dépenses de logement sont deux fois plus élevées en France que dans le reste de l'UE. Elles comprennent les dépenses pour les logements et équipements collectifs (1,4 pour cent du PIB) et des prestations de logement classées dans le secteur de la protection sociale (0,9 pour cent).

La France offre plus de logements sociaux que d'autres pays: le logement social représente 17 pour cent de la location totale de logements plus de deux fois le reste de l'Union européenne (27) avec une moyenne de 8,6 pour cent, et beaucoup plus qu'en Italie (5,3 pour cent) et en Allemagne (4,6 pour cent)

Le document propose de

- Renforcer le ciblage des allocations de logement, notamment en ayant recours à l'expérimentation.
- Rééquilibrer les politiques de logement du soutien de la demande au soutien de l'offre de logements dans les zones où les pénuries sont les plus marquées.

2.5 Les dépenses d'éducation

L'allocation des ressources dans l'éducation est moins efficace en France que dans de nombreux autres pays européens, en particulier au niveau secondaire, et n'a pas réussi à répondre à la détérioration des résultats aux tests de compétences et à la hausse des inégalités scolaires.

Des réformes organisationnelles pourraient aider à améliorer à la fois la qualité de l'éducation et les résultats :

- la rationalisation des dépenses inefficaces (en particulier dans le secondaire)
- un ciblage de l'enseignement en veillant à ce que plus d'enseignants expérimentés soient affectés dans les zones concernées.
- Fournir aux écoles plus de liberté pour innover, afin de mieux soutenir les élèves défavorisés qui ne maîtrisent pas le français ou manquent d'autres capacités.

2.6 Dépenses pour les infrastructures

Les infrastructures publiques sont en France à la fois de qualité et largement développées. Cependant, la rationalisation des dépenses en infrastructures permettrait de réaliser des économies, notamment via :

- La fin de la duplication des investissements publics entre collectivités locales et État.
- La concentration des investissements publics sur l'entretien plutôt que sur l'expansion des infrastructures.

2.7 Dépenses pour l'emploi

Le régime d'indemnisation du chômage est relativement généreux ce qui implique des coûts budgétaires élevés et peut affaiblir le fonctionnement du marché du travail.

Le rapport propose :

- L'augmentation de la période de travail minimum pour être admissible à l'allocation chômage.
- De réduire le plafond maximal de la prestation mensuelle.
- L'introduction d'une réduction progressive des avantages (dégressivité).
- De mieux faire respecter les exigences de la recherche active d'un emploi.
- De concentrer la formation professionnelle sur les travailleurs peu qualifiés.