

RAPPORT

juin
2014

QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

Les chantiers de la décennie



QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

Les chantiers de la décennie

Rapport au président de la République

Sous la direction de Jean Pisani-Ferry,
commissaire général à la stratégie
et à la prospective



FRANCE STRATÉGIE

Juin 2014



UN ÉTAT ENTREPRENANT ET ÉCONOME

Les attentes des Français vis-à-vis de l'État n'ont peut-être jamais été aussi ambivalentes. Alors que chacun reconnaît qu'il faut laisser plus d'autonomie à la société civile et aux corps intermédiaires, qui ensemble font la nation, les citoyens continuent d'en appeler à l'État et jamais, de loin, la part des dépenses publiques dans le PIB n'a été si élevée.

Cette ambivalence tient sans doute pour beaucoup à la relation particulière que notre pays entretient avec son État. Bien plus que d'autres pays européens, la France s'est largement construite autour de lui et par lui. Même s'il n'a plus vocation à assurer seul la régulation de la société, il demeure, plus qu'ailleurs, le garant des principes fondamentaux du pacte social. La crise a renforcé la demande de protection, en soulignant la nécessité d'organiser des solidarités plus effectives et en rappelant le rôle central de la puissance publique dans la cohésion républicaine.

Les rapports entre l'État et la société ont pourtant singulièrement évolué ces dernières années : l'essor de la société civile, la reconnaissance des corps intermédiaires, l'approfondissement de la décentralisation, l'affirmation de l'échelon européen, la mondialisation transforment inéluctablement notre conception de l'action publique. L'État doit apprendre à être plus partenarial, plus ouvert, plus collaboratif.

Ces mutations sont d'autant plus nécessaires que le monopole de l'État dans une série de domaines est battu en brèche et le sera plus encore dans les dix ans qui viennent. Le numérique permet que nombre de services qui relevaient de lui seul soient aujourd'hui offerts par des associations, des entreprises ou des institutions publiques étrangères. Que l'on pense, par exemple, aux nouvelles formes de télévision numérique qui frappent d'obsolescence le cadre réglementaire existant. Que l'on pense, aussi, aux services d'enseignement en ligne : ceux-ci mettent les établissements publics français en concurrence directe avec de nouveaux offreurs de services publics ou privés plus agiles et potentiellement plus aptes à mobiliser des ressources ou plus innovants. Et quand bien même la concurrence n'est pas directe, la multiplication des services en ligne sous des formes conviviales, comme les applications de smartphones, crée un nouveau standard de qualité et de disponibilité que les citoyens, les plus jeunes notamment, prennent pour norme et à l'aune duquel ils mesurent la qualité de l'offre de services publics.

Cet État est de plus singulièrement appauvri. Depuis une décennie, il a largement pris à sa charge l'effort de limitation des dépenses publiques, quand celles des collectivités

territoriales et les transferts sociaux connaissent une croissance ininterrompue. Il sait aujourd'hui que la disproportion entre ses moyens et les demandes qui lui sont adressées va inéluctablement s'accroître dans les années à venir. Le présent rapport, d'ailleurs, souligne à la fois l'importance des responsabilités publiques en matière d'éducation, de cohésion républicaine et d'action sociale, et l'impérieuse nécessité de réduire la part de la dépense publique dans le PIB.

À cet égard, il faut être conscient de ce que l'effort engagé pour réduire ce ratio de trois points d'ici 2017 devra être prolongé au cours des années suivantes. Comme cela a été indiqué, la dépense publique primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêts sur la dette publique) est sensiblement plus élevée que celle d'autres pays dont les infrastructures, les services publics ou les performances sociales sont comparables aux nôtres. Trop longtemps, la France a traité par la dépense publique (ou, ce qui est équivalent, par la dépense fiscale) des problèmes qui relevaient d'une démarche plus structurelle. Le logement et l'emploi sont emblématiques de cette approche : l'un et l'autre mobilisent des moyens considérables (respectivement 45 milliards et entre 64 et 85 milliards, selon qu'on inclut ou non les allègements de cotisations sociales), pour des résultats insatisfaisants.

Cette stratégie de la dépense palliative a très clairement atteint ses limites. La dépense publique doit en priorité cibler les domaines pour lesquels elle n'a pas de substitut. Il faut préserver et même renforcer nos capacités d'investissement matériel et humain, de modernisation des services publics et d'action sociale, et pour cela substituer des mesures structurelles au traitement des problèmes par la dépense, rationaliser l'appareil public, et gagner en efficacité. Dans cette perspective, il est raisonnable de viser que d'ici dix ans, la sphère publique contribue à l'efficacité et à la compétitivité de l'économie en abaissant de deux points supplémentaires la part de la dépense publique primaire dans le PIB. Celle-ci passerait donc de 54,8 % en 2013 à 50,8 % en 2017 et à 48,8 % en 2025 (voir annexe « Les cohérences »). À ce niveau, elle resterait certainement une des plus élevées au sein des pays avancés.

Pour l'État, la tenaille entre responsabilités et moyens peut être mortelle : s'il ne sélectionne pas ses priorités, ne modifie pas ses routines et ne gagne pas en efficacité, il ne pourra que constater un écart croissant entre ses devoirs et ses capacités. Il perdra en légitimité, il cessera d'attirer les talents, et il finira par ressembler à la caricature qu'en donnent les contempteurs de la chose publique. Mais la contradiction entre moyens et demandes peut aussi être l'occasion d'une redéfinition en profondeur, au service de missions plus essentielles que jamais, de modes d'organisation et d'action hérités du siècle dernier, qu'il est grand temps de réformer. Elle peut être aussi pour l'État l'occasion de redéfinir son action en misant sur l'innovation. Les Français demandent en effet une action publique tout à la fois plus efficace, plus mobilisatrice et moins pesante.

Dans cette perspective, trois leviers d'action doivent être mobilisés :

- il convient d'abord de *redonner aux services publics l'esprit de conquête*. Nous avons vu au chapitre 7 que la France a plus que jamais besoin de services publics ambitieux

et exemplaires. Il importe premièrement de leur fixer des priorités sur la base d'une analyse des besoins collectifs, deuxièmement d'accroître leur efficacité en révisant les méthodes de management public et en misant sur le potentiel transformationnel des technologies numériques, et troisièmement d'établir le principe d'une modulation des modalités de l'intervention publique selon la nature du terrain. Cela passe par une *nouvelle mobilisation des agents publics* grâce à la transformation de la culture managériale de la fonction publique ;

- il importe ensuite *d'ouvrir le service de l'État à tous les talents*. On ne se transforme pas sans s'ouvrir. Dans le respect des valeurs du service public, l'État doit être capable, comme c'est le cas dans de nombreux pays, de s'enrichir de compétences et de se nourrir d'expériences qui n'existent pas en son sein ;
- il faut enfin *permettre aux citoyens d'évaluer l'efficacité de tous les services publics et de toutes les politiques publiques* : l'expérimentation et l'évaluation, qui constituent à la fois des conditions de meilleure efficacité et des gages de transparence, doivent désormais être au cœur de l'action publique.

Redonner aux services publics l'esprit de conquête

Le pilotage des services publics repose, *a fortiori* dans le contexte actuel, sur un arbitrage entre le souci de répondre à des besoins en évolution constante et la nécessité de respecter une contrainte de budget. Cet arbitrage apparaît pour beaucoup insoluble, n'offrant le choix qu'entre une dégradation du service ou une dérive des coûts.

Cette vision peut et doit être dépassée. Pour cela, il faut d'abord procéder à une sélection des priorités, en acceptant de renoncer à certaines actions ou certaines politiques ; il ne sert à rien de maintenir l'apparence d'une politique publique lorsque celle-ci ne dispose plus des moyens de l'effectivité, et mieux vaut alors redéployer les ressources vers d'autres actions plus prioritaires. L'État moderne doit être agile, il doit savoir abandonner certaines missions pour en investir d'autres.

Il faut ensuite renforcer la capacité des services publics à remplir leurs missions. Cela exige d'une part de mettre en œuvre des stratégies de différenciation et de personnalisation, d'autre part de prendre appui sur la révolution numérique pour repenser l'organisation des services et les relations avec les citoyens.

Faire des services publics le fer de lance de la reconquête de l'égalité

L'égalité est au cœur de la promesse républicaine. Elle est aussi au centre de notre conception des services publics. La citoyenneté ne se construit pas seulement dans l'espace du politique et à l'occasion de rendez-vous électoraux. Elle s'exerce et s'éprouve aussi au jour le jour. Elle est en danger tant que la promesse républicaine d'égalité est quotidiennement démentie par des discriminations dans l'accès à l'emploi

ou au logement, des inégalités dans l'accès au savoir, à la santé ou à la sécurité. Il en va de la responsabilité des services publics.

Porteurs de la valeur d'égalité, les services publics doivent aujourd'hui accepter que celle-ci n'est pas synonyme d'uniformité des organisations et des procédures, et même reconnaître que l'uniformité peut être une négation de l'égalité. Pour être fidèle à ses valeurs, le service public doit donc se transformer profondément.

Faire des services publics le fer de lance de la reconquête de l'égalité suppose ainsi de différencier, beaucoup plus fortement que ce n'est encore le cas, l'allocation des moyens et les modes d'organisation selon les réalités des besoins locaux ; d'accroître l'autonomie des responsables de terrain dans l'exercice de leurs missions ; et de responsabiliser les services en mesurant leurs résultats. L'ambition d'égalité de résultats doit à tous les niveaux prendre le pas sur l'obligation d'égalité de moyens.

Cette nouvelle conception de l'organisation des services publics impliquera notamment une action différenciée selon les publics et les territoires. Le présent rapport en donne plusieurs exemples : l'accueil des jeunes enfants, l'éducation, la formation tout au long de la vie des actifs comme des demandeurs d'emploi, le soutien aux personnes âgées dépendantes, ou encore la protection de l'environnement et la sécurité alimentaire. La même approche s'applique à de nombreux domaines, et donc la mutation devra être d'ampleur. Ses modalités devront bien entendu faire l'objet d'un dialogue social entre employeurs publics, organisations syndicales et agents.

Repenser l'offre de service public grâce au numérique

Parce qu'il révolutionne les modes d'accès à l'information, bouleverse la structuration des communautés et estompe les frontières entre les sphères publique et privée, le numérique redéfinit chaque jour les paramètres de la citoyenneté. Selon que les services publics seront acteurs de cette redéfinition ou tenteront d'y résister, ils seront demain regardés comme les piliers d'une collectivité réinventée ou comme les vestiges du monde d'hier.

Les outils numériques offrent l'occasion de progrès importants dans les services publics. La dématérialisation des procédures standardisées conduit d'une part à des gains d'efficacité considérables, qui permettent de redéployer les agents vers des tâches à plus haute valeur ajoutée. L'investissement dans les outils numériques crée d'autre part les conditions d'interventions beaucoup plus ciblées et personnalisées. Pour ces deux raisons, le numérique a pour les services publics un caractère transformationnel.

À ce jour, la France n'a pas à rougir de l'investissement de ses services publics dans les nouvelles technologies. Ainsi, pour reprendre la classification établie par les Nations unies pour mesurer l'avancement des pays dans l'*e-gouvernement*, le niveau de dématérialisation des services publics français était considéré en 2012 comme le 6^e au monde, juste après les États-Unis et juste avant la Suède.

Mais ce n'est pas suffisant et les prochaines années seront à coup sûr cruciales. Si l'offre de services publics en ligne est globalement importante, son taux d'utilisation par les usagers reste modeste : il se situe en France aux alentours de 50 %, bien loin de celui de pays comme le Danemark ou l'Islande où il dépasse les 80 %.

Dans ces conditions, il importe de promouvoir dans tous les services publics une stratégie dynamique de développement des outils numériques. Cette stratégie devra répondre à plusieurs impératifs dont seule la conjonction garantira la performance : transparence (*open data*), dématérialisation des procédures, mutualisation de l'ingénierie informatique (en particulier dans les collectivités territoriales), simplification et personnalisation (dossier personnel), mais aussi co-construction des services avec les usagers (évaluations, boîtes à idées).

Dans cette optique, il est nécessaire que l'État et plus largement les acteurs publics mettent en place des stratégies de « plateforme » pour le développement de nouveaux outils numériques.

Ouvrir le service de l'État à tous les talents

L'État doit retrouver son rôle de force d'impulsion de la modernisation de la société française. Pour cela, il doit d'abord donner l'exemple. Cela passe notamment par une série d'initiatives à fort contenu symbolique qui soient aussi porteuses d'une dynamique de changement plus profonde et durable.

Ouvrir le recrutement

Dans une société de compétences plutôt que de statuts, la direction de l'État par des grands corps d'excellence encore trop fermés sur eux-mêmes est désormais aussi souvent un handicap qu'un atout. Les compétences et les énergies nécessaires à la modernisation de l'État doivent pouvoir se trouver en dehors de ce vivier et dans toutes les catégories socioprofessionnelles. Pour s'en tenir aux seuls postes d'emplois de direction d'administration centrale, seuls 5 sur 149 ne sont à ce stade pas occupés par des fonctionnaires. Une première étape dans l'ouverture vers plus de diversité serait, d'ici 2025, de recruter hors de la fonction publique pour un quart des postes pourvus en Conseil des ministres. Cela suppose, évidemment, de généraliser les procédures de nomination transparentes fondées sur la seule appréciation des compétences, en faisant systématiquement appel à des comités de sélection indépendants.

De la même manière, il convient de poursuivre l'élargissement de l'ouverture de l'encadrement supérieur (administrateurs civils) à d'autres viviers (magistrats, ingénieurs, docteurs, etc.), y compris étrangers. Parallèlement, il faut mettre fin à l'abus des disponibilités de longue durée qui permettent aux hauts fonctionnaires passés dans le privé de se mettre à l'abri du risque.

Moderniser l'organisation et la gestion de la fonction publique

Notre fonction publique a joué et joue encore un rôle éminent. Mais elle doit s'adapter au fur et à mesure que les missions de l'État évoluent. Elle doit devenir plus agile. La gestion des carrières et des compétences doit s'abstraire de la logique des corps et aller vers une harmonisation des régimes de rémunération fondée sur les fonctions et les performances. La fonction publique doit se reconstruire sur la base d'une organisation par grands métiers et réduire au maximum les barrières à la mobilité professionnelle en son sein.

Il conviendra de réviser le statut de la fonction publique pour garantir une gestion des ressources humaines faisant plus de place à l'expérience, aux compétences acquises, aux responsabilités et aux performances, et moins au niveau de recrutement initial. Cela permettra le recrutement hors fonction publique des professionnels qui possèdent des compétences absentes des corps et cadres d'emploi existants, et cela favorisera des mobilités accrues au sein de la fonction publique de l'État comme avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Fournir aux citoyens les moyens d'évaluer l'efficacité de tous les services publics et de toutes les politiques publiques

L'État moderne doit, dit-on, être un État modeste. La première des modesties est de reconnaître que l'on peut se tromper. L'État n'est pas infallible. Les réformes n'atteignent pas nécessairement leur objectif, les institutions ne délivrent pas nécessairement les services qu'attendent les citoyens.

L'État doit aussi reconnaître qu'il ne sait pas toujours mieux ce qui est souhaitable. Il doit accepter de s'engager dans des démarches de construction en partenariat avec les autres collectivités publiques, la société civile ou les entreprises, afin de déterminer quels sont les meilleurs moyens de répondre à ses missions.

Systématiser les expérimentations

L'expérimentation contrôlée est la meilleure manière de déterminer si une réforme est porteuse d'amélioration dans le contexte spécifique où elle est appelée à intervenir. C'est aussi la meilleure manière de convaincre des citoyens suspicieux. Dans les dix ans qui viennent, l'État devrait recourir beaucoup plus systématiquement à de telles expérimentations.

À cette fin il faudrait que, sur un territoire donné, soient régulièrement expérimentées des dispositions dérogatoires du droit commun, pour une durée maximale déterminée et à condition que soit mis en place un protocole scientifique d'évaluation. On pourrait par exemple imaginer qu'en matière de politiques sociales, de logement, de lutte contre le chômage ou dans d'autres domaines, de nouvelles dispositions soient expérimentées sur une base territoriale pour une durée déterminée, suffisante pour que

des conclusions puissent en être tirées¹. La Constitution le permet, mais l'usage qui est fait de cette possibilité reste trop limité.

Jouer la carte des évaluations indépendantes

L'évaluation des politiques publiques a beaucoup progressé ces dernières années. Elle souffre encore de certaines faiblesses. D'une part, elle est loin d'être généralisée. D'autre part, les prismes à l'aune desquels les politiques publiques sont évaluées sont disparates². Nous avons probablement trop tendance à centrer nos méthodes d'évaluation sur la question de l'utilisation des moyens ou celle de l'organisation des politiques. Mais l'évaluation de la pertinence et de l'impact des réformes reste trop peu développée. Enfin, les évaluations restent souvent réalisées par des parties prenantes à la définition ou à la mise en œuvre des politiques. La garantie d'indépendance de l'évaluateur est une condition indispensable à la crédibilité de la démarche évaluative³.

Pour que la décision prenne effectivement appui sur les évaluations, il serait utile que chaque nouvelle mesure de portée nationale prévoie d'emblée une évaluation rigoureuse et contradictoire dans un délai de cinq ans ; il y aurait même mérite à introduire dans la pratique législative des *sunset clauses* stipulant qu'une disposition est automatiquement caduque au terme d'un délai donné, sauf à avoir fait l'objet d'une évaluation qui permette au Parlement de se prononcer sur son extension, sa réforme ou son arrêt.

La France dans dix ans LES INDICATEURS D'UN ÉTAT ENTREPRENANT ET ÉCONOME

- **Un quart des emplois pourvus en Conseil des ministres occupés par des non-fonctionnaires.** L'immense majorité des emplois pourvus en Conseil des ministres est réservée à des fonctionnaires. Ainsi, sur 149 directeurs d'administration centrale, seuls 5 ne sont pas fonctionnaires. Ce manque d'ouverture et de diversité dans les cadres dirigeants de l'État est un handicap. Il illustre une tendance au repli sur soi et prive l'État de compétences complémentaires. L'objectif est qu'en 2025 un quart des postes pourvus en Conseil des ministres soient occupés par des non-fonctionnaires.
- **80 % de taux de satisfaction pour les usagers des services publics.** Le taux de satisfaction des usagers des services publics est mesuré notamment

(1) Des expérimentations de ce type ont déjà été conduites, mais souvent sur une période trop courte pour qu'on puisse véritablement en tirer des conclusions.

(2) On distingue traditionnellement cinq critères d'évaluation pour une politique publique : efficacité (niveau d'atteinte des objectifs de la politique évaluée), pertinence (adéquation de la politique au problème posé), impact (effets), cohérence (relation entre les mesures ou dispositifs et le problème), efficience (adéquation des ressources affectées à l'atteinte des résultats attendus).

(3) Voir Conseil d'analyse économique (2013), « Les évaluations des politiques publiques », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 1, février.

par un « baromètre de la qualité du service rendu ». Pour les particuliers, le taux de satisfaction est actuellement de 65 %. L'objectif est de le porter à 80 %. Le même taux de satisfaction est mesuré pour les services aux entreprises. Il est actuellement de 27 %. L'objectif est de le porter à 50 % en 2025.

→ **90 % des citoyens utilisant internet dans leurs relations avec l'administration** Aujourd'hui, ce sont 61 % des Français qui déclarent utiliser internet dans leurs relations avec l'administration (et seulement 40 % pour leurs démarches en ligne). Ce taux place la France dans le premier tiers des pays de l'OCDE, mais encore loin des pays les plus « connectés » comme l'Islande où le taux est de 86 %. L'objectif est d'attendre d'ici 2025 90 % pour l'utilisation d'internet dans les relations avec l'administration et 70 % pour la réalisation des démarches en ligne.