ACTION PUBLIQUE 2022

SERVICE PUBLIC se réinventer pour mieux servir

Nos 22 propositions pour changer de modèle

Le Comité Action Publique 2022, sous la présidence de :

Véronique BÉDAGUE-HAMILIUS
Ross McINNES
Frédéric MION

JUIN 2018

Crédit photo : Yves MALENFER/MATIGNON

Membres du Comité Action Publique 2022

Présidents : Mme Véronique BEDAGUE-HAMILIUS, M. Ross MC INNES, M. Frédéric MION

Membres CAP22 : M. Philippe AGHION, Mme Sabine BAIETTO-BEYSSON, M. Jean-Philippe BERTON, M. Laurent BIGORGNE, Mme Stéphane BRIMONT, M. Philippe BRIVET, M. Jean-René CAZENEUVE, M. Jean-François CIRELLI, Mme Anne COURREGES, M. Axel DAUCHEZ, M. Paul DUAN, M. Jean-Baptiste FAUROUX, Mme Cécile FONTAINE, Mme Stéphanie GOUJON, M. Guillaume HANNEZO, M. Bertrand HERVIEU, M. Philippe JOSSE, Mme Michèle KIRRY, M. Philippe LAURENT, Mme Christine LAVARDE, Mme Natacha LEMAIRE, M. Ludovic LE MOAN, Mme Mathilde LEMOINE, M. Fabrice LENGLART, M. Enrico LETTA, M. Dominique LIBAULT, M. Thomas LONDON, M. Roch-Olivier MAISTRE, M. Guillaume MARCHAND, M. Pascal MARTIN, M. Per MOLANDER, M. Jean PISANI-FERRY, M. Emmanuel REBEILLE-BORGELLA, M. Jean-Robert REBMEISTER, M. Nicolas REVEL, Mme Nathalie SALLES, M. Frédéric SANCHEZ, M. Marc TESSIER, Mme Annie THOMAS, Mme Clotilde VALTER.

Remerciements

Le Comité Action Publique 2022 remercie toutes les équipes de pilotage et d'appui pour leur aide précieuse à l'ensemble des travaux.

Direction interministérielle de la Transformation publique

M. Thomas CAZENAVE

M. Karim BEDDEK, M. Charles-Henri BESCOND, Mme Claudie CALABRIN, Mme Marie-Claire CHAPRON, M. Christophe COSTES, Mme Mélissa DELERON, Mme Jeanne DEPERROIS, Mme Marion DOS REIS SILVA, M. François GOBILLARD, Mme Patricia GRIFFIN, M. Jérôme D'HARCOURT, M. Jean-François HATTE, Mme Pauline JALARD, M. Clément LACOUETTE-FOUGERE, M. Vincent LAHUEC, Mme Clio LARDENOIS, M. Maxime PUTTON, M. Ludovic RINGEVAL, Mme Nicole ROSSI, M. Lionel ROUILLON, Mme Sihame SELLALI, Mme Léna TERNOT, Mme Marie-Jocelyne VICTORINE, M. Tugdual VIEILLARD-BARON, Mme Daphnée ZOUANKOUAN

Inspections générales (IGA, IGAS, IGF)

Mme Mathilde RAVANEL-VASSY

M. Nicolas BONDONNEAU, M. Victor BLONDE, M. Antoine DELATTRE, M. Jérôme DIAN, Mme Claire DURRIEU, Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, M. Axel ESSID, Mme Laurence GOUTARD-CHAMOUX, M. Laurent GRATIEUX, M. Vincent LIDSKY, M. Jacques SCHNEIDER, Mme Emmanuelle WALRAET, Mme Claire WAYSAND, M. Claude WENDLING

Direction du Budget

Mme Carole ANSELIN, M. Denis CHARISSOUX, M. François DESMADRYL, M. Jean-François JUERY, M. Arnaud JULLIAN, M. Morgan LARHANT, M. Philippe LONNE, M. Olivier MORIN

France Stratégie

M. Christophe GOUARDO, M. Nicolas LE RU

Sommaire

Introduction **9**

PARTIE 1 I | NOS CONVICTIONS **14**

1 | Améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles est possible **15**

1.1 | Notre service public est un levier de cohésion sociale et d'attractivité **16**

1.2 | Le monde change, le service public doit s'y adapter **17**

1.2.1 | Notre pays connaît des mutations profondes 17

1.2.2 | Du fait de ces changements, les Français attendent un service public renouvelé 18

1.3 | Les agents publics attendent cette transformation **19**

1.4 | La dépense publique n'est pas soutenable **19**

2 | Une transformation radicale est la seule manière d'y parvenir **23**

2.1 | Du même service pour tous, passer à un service public plus équitable **23**

2.2 | Engager les administrations dans une logique de transparence des résultats pour faire du regard des citoyens un vecteur d'exigence et d'efficacité **24**

2.3 | Produire le service public avec les citoyens et les acteurs du secteur privé **25**

2.4 | Créer les conditions de la confiance entre les agents et les administrations **26**

PARTIE 2 | CHANGER DE MODÈLE **28**

PROPOSITION 1 | Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation **32**

PROPOSITION 2 | Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs **36**

PROPOSITION 3 | Investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers **39**

PROPOSITION 4 | Assurer le « dernier kilomètre » du service public dans un monde numérique **43**

PARTIE 3 | CHANGER DE MODÈLE 46

PROPOSITION 5 | Réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie en bonne santé et désengorger l'hôpital **50**

PROPOSITION 6 | Retarder l'entrée dans la dépendance et mieux prendre en charge les personnes concernées **54**

PROPOSITION 7 | Simplifier la vie des personnes en situation de handicap et celle de leurs proches **58**

PROPOSITION 8 | Réduire les inégalités et placer la France dans les 10 meilleurs systèmes éducatifs mondiaux **62**

PROPOSITION 9 | Augmenter et améliorer l'accueil dans l'enseignement supérieur en différenciant l'offre **66**

PROPOSITION 10 | Mettre le demandeur d'emploi en capacité de construire sa recherche d'emploi **69**

PROPOSITION 11 | Se loger mieux à moindre coût **72**

PROPOSITION 12 | Simplifier les dispositifs sociaux au titre de la solidarité nationale et mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin **75**

PROPOSITION 13 | Réduire les délais de jugement **79**

PROPOSITION 14 | Assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement ferme dans les délais, tout en supprimant la surpopulation carcérale **81**

PROPOSITION 15 | Simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires **84**

PROPOSITION 16 | Aller vers une société « zéro cash » pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale **87**

PROPOSITION 17 | Concentrer l'offre audiovisuelle publique sur le soutien à la création et l'information **89**

PARTIE 4 | ÉVITER LES DÉPENSES PUBLIQUES INUTILES 93

PROPOSITION 18 | Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales **95**

PROPOSITION 19 | Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale **99**

PROPOSITION 20 | Mettre un terme à toutes les interventions publiques dont l'efficacité n'est pas démontrée **103**

PROPOSITION 21| Mutualiser davantage l'achat public et développer les externalisations **106**

PROPOSITION 22 | Faire payer directement l'usager de certains services publics **109**

Conclusion 113

Annexes 113

Introduction

Le 13 octobre 2017, aux côtés du ministre de l'Action et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Numérique, le Premier Ministre a installé officiellement le Comité Action Publique 2022 – ou "CAP 22" – comprenant une quarantaine de membres mêlant économistes, personnalités issues du secteur public et privé, élus. Depuis lors, notre Comité s'est penché sur 21 politiques publiques, de la santé à l'emploi, de l'éducation à la défense, de la sécurité à la dépendance, poursuivant un triple objectif : améliorer la qualité de service pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics et baisser la dépense publique pour les contribuables. Nous avons embrassé cette tâche dans un esprit ouvert, sans *a priori*, confrontant les points de vue de membres aux origines et expériences diverses. Nous avons procédé dans une logique collégiale, d'écoute et de partage. Les 44 membres de CAP22 ont travaillé pendant 21 semaines, répartis en 5 groupes thématiques, et ont réalisé des auditions de 18 ministres et de plus de 300 personnalités qualifiées, organisé des ateliers, échangé régulièrement avec les ministères. 24 contributions écrites ont également été reçues et ont nourri les réflexions. De nombreux échanges ont eu lieu en plénière pour faire émerger une vision commune et transversale de la transformation des services publics.

Ce rapport est le fruit de ce travail, à la fois techniquement exigeant et ambitieux. Pourtant, il n'est pas, et ne pouvait pas être exhaustif. En effet, notre champ de travail portait sur l'action publique. Or, l'action publique est extrêmement vaste, complexe et hétérogène. Elle s'étend bien au-delà des seuls services de guichets. L'école, la sécurité, la justice mais aussi la régulation et le contrôle constituent des services publics. Elle est exercée par des entités diverses : État, collectivités territoriales, sécurité sociale, hôpitaux, établissements et entreprises publics…

Plutôt que de chercher l'exhaustivité, nous avons donc pris le parti d'identifier les principaux verrous qui freinent la transformation publique. Nous avons la conviction que les réformes que nous préconisons, notamment sur la fabrique du service public lui-même, permettront de créer une administration plus agile, plus adaptable, ancrée dans le monde contemporain et capable d'adopter une démarche d'amélioration permanente. Nous militons pour un modèle d'administration où les managers seront plus autonomes et plus libres de prendre des décisions, les agents véritablement forces de proposition, un service public qui utilisera pleinement toute l'opportunité que représente le numérique tout en restant proche des usagers, sur le terrain, à leur écoute. Nous encourageons un modèle dans lequel l'innovation, la prise de risque seront valorisés, encouragés, soutenus. Pour mettre en œuvre ce nouveau modèle, nous plaidons notamment pour un renouvellement du contrat social entre l'administration et les agents publics dans un dialogue social rénové et appelons à moderniser fortement la gestion des ressources humaines. Dans ce nouveau modèle, la société sera pleinement partie prenante de la conception, de l'élaboration et de la production du service public. **La logique de défiance encore trop présente laissera la place au principe de confiance** entre tous les acteurs, privés et publics, agents et managers, usagers et administrations, État et collectivités territoriales. Nous souhaitons redonner aux citoyens le pouvoir de connaître leurs services publics avec la transparence totale des résultats, le pouvoir de l'évaluer, le pouvoir de participer à sa conception et à sa production. Le secteur privé a également son rôle à jouer dans l'exécution du service public.

Faire émerger ce nouveau modèle n'est aujourd'hui plus une simple option, c'est une nécessité.

En effet, les Français sont attachés à leurs services publics. Ceux-ci assurent la cohésion sociale et sont un facteur d'attractivité de notre pays. Mais le monde change, les attentes des Français évoluent et des nouveaux besoins de service public émergent. Cela implique que l'action publique puisse s'adapter. Les agents publics sont prêts à ce changement, ils souhaitent s'engager davantage dans des métiers qui ont du sens, pour des projets auxquels ils croient. Mais certains sont aujourd'hui épuisés par un système à bout de souffle. La hausse de la dépense publique ne sera pas la réponse à ces défis, la la France occupant déjà la première place en Europe concernant la part de la richesse nationale consacrée à la dépense publique.

Nous pouvons améliorer les services publics, améliorer la qualité de vie au travail des agents tout en faisant baisser le poids de la dépense publique pour les contribuables.

Nos propositions démontrent sur de nombreuses politiques publiques que cela est possible et qu'il faut cesser d'opposer l'excellence du service public et la baisse des dépenses publiques. Ces deux objectifs sont compatibles à condition d'opérer un changement de modèle, qui passe par plus de confiance et de responsabilisation, par l'utilisation de tout le potentiel offert par le numérique et par un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs. Ainsi, la mise en œuvre des réformes que nous préconisons permettra d'améliorer les comptes publics d'une trentaine de milliards d'euros à l'horizon 2022, qui recouvrent à la fois des économies pour l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de de sécurité sociale et des recettes fiscales nouvelles, dont une partie servirait à financer des investissements (en particulier en matière de défense et de justice) ou des suppressions de taxes.

Nous appelons à clarifier et simplifier les systèmes devenus trop complexes. Nos systèmes de santé, de protection sociale, de recouvrement social et fiscal, notre accompagnement des personnes en situation de handicap, notre justice, ne répondent plus correctement aux besoins des Français. Ils sont difficiles à adapter au monde qui change ; aux attentes qui évoluent, et de moins en moins lisibles pour les usagers. **Nous proposons de les faire évoluer en plaçant l'usager au centre en personnalisant le service et en l'adaptant à chacun**.

Nous souhaitons améliorer la qualité de tous les services publics, mais particulièrement ceux qui constituent des investissements sur l'avenir, qui produisent les effets les plus durables pour nos concitoyens et notre pays. Placer le système éducatif français dans les 10 meilleurs au monde ou encore assurer au mieux l'accueil dans l'enseignement supérieur nous semble prioritaire. Nous souhaitons également renforcer les actions de prévention pour retarder la dépendance, pour améliorer l'espérance de vie en bonne santé de tous les Français. Nous proposons aussi des solutions pour améliorer la politique du logement afin que demain, les Français puissent se loger mieux à moindre coût. Nous appelons également à réformer le service public de l'emploi pour donner plus de liberté au demandeur d'emploi dans la manière de construire sa recherche.

Nos propositions s'appuient sur les solutions offertes par le numérique qui constitue une rupture majeure et nous permet de proposer un service public augmenté. Le numérique permet d'abord une meilleure participation des citoyens à l'élaboration et à la production du service public. L'utilisation des données constitue ensuite une source de transformation radicale dans le domaine de la protection sociale, par exemple avec une relation de l'usager à l'administration fluidifiée et simplifiée. Nous proposons également de recourir massivement aux données pour améliorer notre système de santé et de prévention ou notre service public de l'emploi. Nous encourageons également le développement d'une société où les paiements seraient largement ou entièrement dématérialisés. Nous appelons également à généraliser les bracelets électroniques géolocalisés comme solution à la surpopulation carcérale en maison d'arrêt. Nous proposons enfin de transformerl'offre audiovisuelle publique vers une plateforme numérique pour répondre notamment aux envies des publics les plus jeunes.

Le succès et la portée de ces réformes ambitieuses dépendront de leur mise en œuvre. L'exécution est en effet une étape cruciale. En particulier, ces réformes réussiront si les agents et les managers publics sont impliqués. Ceux-ci les porteront et les feront vivre sur le terrain. C'est pourquoi nous plaidons pour leur redonner de l'autonomie, des marges de manœuvre, pour renouer les liens de la confiance avec celles et ceux qui constituent la richesse du service public.

1

NOS CONVICTIONS

1 | Améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles est possible

Notre Comité a choisi de mener ses investigations avec un esprit ouvert, sans *a priori* sur ce qu'étaient ou n'étaient pas les missions de l'action publique. Nous nous sommes interrogés ouvertement sur la pertinence de chaque intervention publique.

Nos conclusions ne remettent pourtant pas en cause les grandes missions du service public en France. Cela traduit probablement la place particulière des services publics dans notre pays, il reflète l'attachement historique des Français à l'égard de ces services.

En revanche, **nous sommes convaincus qu'une transformation très profonde est nécessaire** pour répondre aux nouvelles attentes des Français, aux besoins qui émergent et garantir, dans le même temps, une **trajectoire équilibrée des finances publiques.**

Sans cette transformation, le service public se dégrade, ne répond progressivement plus aux besoins, entraîne une forme d'épuisement chez les agents et n'est pas soutenable économiquement.

Cette transformation est nécessaire mais elle est surtout possible, et nous tentons de le démontrer dans ce rapport, en proposant une **feuille de route ambitieuse pour un service public renouvelé tout en faisant des économies substantielles.**

1.1 | Notre service public est un levier de cohésion sociale et d'attractivité

Les Français sont attachés à leurs services publics

69%

des Français sont « *attachés* » aux services publics de proximité

Sondage Ifop réalisé pour la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT) - SMACL Assurances, 2017

85%

les jugent utiles

72%

[4] sont satisfaits (+ 5 points par rapport à 2014)

Baromètre Delouvrier / Kantar décembre 2017

Les services publics sont ancrés dans les valeurs, l'histoire et la vie quotidienne des Français qui, par exemple, voient dans l'école publique, le creuset de la République ou dans la sécurité sociale et le système de santé un progrès social majeur. Les services publics sont les héritages de notre histoire et les Français y sont attachés. D'ailleurs, les résultats de la consultation menée auprès des citoyens dans le cadre du Forum de l'action publique 2022 témoignent de cet attachement. Interrogés sur les missions qui pourraient être abandonnées, ils n'ont pas identifié de missions dont l'abandon serait une évidence.

Cet attachement est légitime. **Les services publics sont une source de cohésion nationale et représentent des biens communs au profit de tous.**

Le service public donne accès à des droits, protège, aide, accompagne.

Cela en fait le premier rempart contre les exclusions, les replis identitaires et le risque de morcellement de la société.

Au-delà de nos frontières, le service public français constitue un facteur d'attractivité. Les investisseurs étrangers, quand ils décident de venir en France, viennent pour notre capacité à innover (50 %) et la qualité de nos infrastructures (29 %)[1].

[1] Étude Ernst & Young « Baromètre de l''attractivité de la France en 2017 »

1.2 | Le monde change, le service public doit s'y adapter

1.2.1 | Notre pays connaît des mutations profondes

Le monde et la France changent. Il n'est pas possible de décrire précisément l'ensemble des changements qui émailleront les 10 prochaines années mais les grands facteurs qui dessineront le monde de demain sont connus.

La révolution numérique bouleverse la société et les modes de vie :

- l'intelligence artificielle, la robotisation, la *blockchain*[2] et bien d'autres technologies encore vont **transformer les métiers et la vie quotidienne de nos concitoyens.** Le taux d'équipement en *smartphones* est ainsi passé de 17 % à 58 % entre 2011 et 2015. Les objets connectés font leur entrée dans les foyers. Au-delà des équipements, les réseaux sociaux et l'économie collaborative créent une appétence pour des relations plus directes, plus horizontales, moins « intermédiées » ;
- **la multiplication des données et leur analyse,** avec notamment le *big data* et les systèmes d'analyse profonds des données, permettent de personnaliser les services et de fluidifier l'expérience usager. Et nous ne sommes qu'au début de l'exploitation de ce potentiel. 90 % de l'ensemble des données aujourd'hui disponibles ont été créées au cours des deux dernières années.

Des **mouvements démographiques** profonds continuent de modifier sensiblement la société française :

- le **vieillissement de la population** crée à long terme des besoins supplémentaires pour la prise en charge de la dépendance ;
- la **métropolisation** encore accrue de la population augmente les besoins de services publics locaux dans ces aires urbaines, tout en fragilisant la pérennité de l'implantation des services publics dans les zones rurales moins peuplées.

Enfin, la France n'est bien évidemment pas à l'abri des évolutions du **contexte international** :

- **notre insertion dans l'économie mondiale, qui concerne tous les secteurs, y compris ceux à forte valeur ajoutée.** Aujourd'hui, plus de 70 % des importations mondiales de services concernent des services intermédiaires, comme les services aux entreprises ;
- **l'augmentation des flux migratoires** au niveau mondial sous l'effet des crises locales et des changements climatiques notamment ;
- **la tendance à l'accroissement des risques et des crises**, au plus près de l'Europe. Les tensions récentes au Moyen Orient, en Afrique du Nord et à l'est de l'Europe en sont une illustration ;
- **la transition énergétique.** Celle-ci est enclenchée et aura des traductions concrètes : nouvelles formes de production d'énergie, intermittentes et décentralisées, évolution des besoins énergétiques avec l'apparition de nouveaux objets de consommation, comme le

[2] La *blockchain* est une technologie de stockage et de transmission d'informations, qui contient l'historique de tous les échanges effectués entre ses utilisateurs depuis sa création. Elle est sécurisée et partagée par les différents utilisateurs sans intermédiaire.

véhicule électrique, le développement de « boucles courtes » voire de l'autoconsommation, l'accélération du stockage de l'électricité.

Ces changements **modifient les attentes des Français vis-à-vis de leurs services publics**.

1.2.2 | Du fait de ces changements, les Français attendent un service public renouvelé

Les Français attendent un service public renouvelé, qui suive les évolutions des expériences qu'ils font chaque jour dans les autres pans de leur vie, au travail, dans leurs loisirs et dans les autres services qu'ils sollicitent.

Ils attendent en particulier :

- un **service public accessible et plus personnalisé**. Par exemple, les Français veulent plus de dématérialisation des démarches administratives, notamment les plus jeunes. Mais l'accessibilité ne peut se réduire à des démarches en ligne plus nombreuses et plus simples. Il faut aussi que les démarches soient intuitives, à l'état de l'art et qu'elles s'adaptent sans cesse pour mieux répondre aux besoins. L'accessibilité du service public passe également par une plus grande personnalisation du service et par le maintien d'une présence physique des services publics sur l'ensemble du territoire (voir proposition n° 3) ;
- **des services publics plus réactifs et qui tiennent mieux compte de l'avis des usagers**. Les applications, de plus en plus développées, qui permettent de signaler un problème de voirie ou de propreté sont, à ce titre, révélatrices. Elles permettent aux citoyens de participer à l'efficacité du service public en signalant un problème, en évaluant le service rendu et en contribuant à son enrichissement. Elles témoignent aussi d'une attente d'une plus grande réactivité de la part des pouvoirs publics ;
- **la possibilité de participer à la production du service**. Les citoyens souhaitent aussi pouvoir participer à l'élaboration du service public et contribuer à son exécution. Ils participent déjà à des projets d'intérêt général à grande échelle, par exemple en contribuant à Wikipédia ou à Openstreetmap. Le développement des start-ups portant sur des sujets d'intérêt général, par exemple dans les domaines de l'éducation ou la santé et en particulier les *civictechs*, témoigne de cette volonté de s'engager davantage.

Pour répondre à ces attentes nouvelles, le service public ne peut pas se contenter d'adaptations à la marge. Il doit se transformer profondément.

1.3 | Les agents publics attendent cette transformation

Les agents publics comme l'ensemble des Français sont attachés au service public et à ses valeurs. Ils sont engagés. 77 % se disent même prêts à s'investir davantage[3]. Mais ils considèrent que leur niveau d'engagement n'est pas suffisamment pris en compte par leur hiérarchie.

77 %

des agents se disent prêts à s'investir davantage

Une forme d'épuisement peut par ailleurs s'exprimer, allant parfois jusqu'à des situations de souffrance. Les agents publics sont en effet soumis à des injonctions parfois paradoxales et pâtissent de devoir eux-mêmes faire des choix sur la priorisation de leurs activités. En effet, les années passées ont été marquées, dans certains secteurs, par des diminutions d'effectifs et de dépenses sans véritable revue des missions ni modification radicale de l'organisation et des méthodes de travail. Dans ce contexte, les agents et managers publics ont été contraints de faire des choix qu'aucune revue des missions ou réorganisation n'avait assumés.

C'est pourquoi ils perçoivent le besoin de changement et de transformation du service public. Ils sont d'ailleurs porteurs d'idées et de projets. Malgré les initiatives prises ces dernières années pour développer les démarches plus collaboratives, les agents publics sont pourtant insuffisamment associés aux évolutions qui les concernent, du fait de modes de travail encore trop hiérarchisés et descendants.

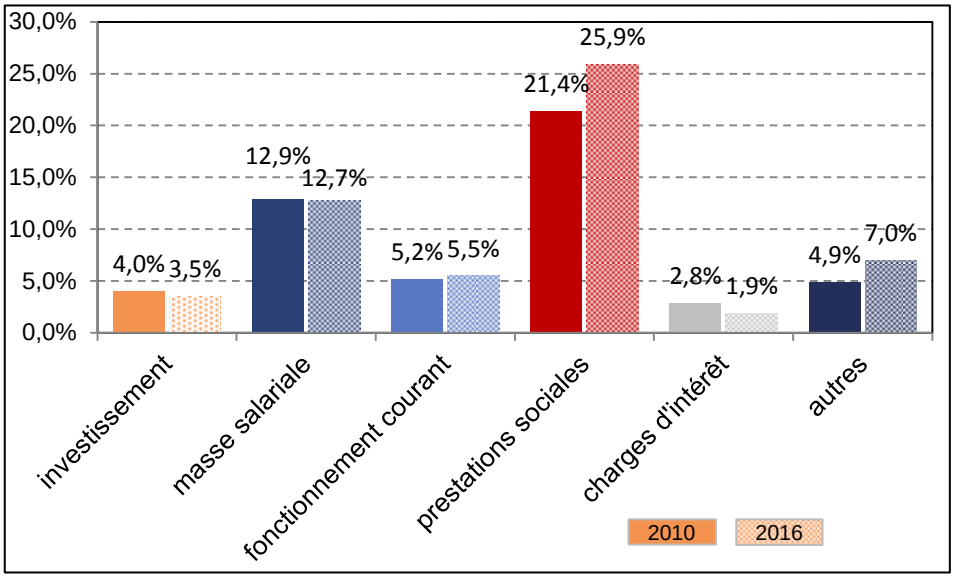
1.4 | La dépense publique n'est pas soutenable

La réponse aux insuffisances du service public et son adaptation ne pourront pas passer par une hausse de la dépense publique[4], celle-ci étant en France très nettement supérieure à celle de ses voisins :

- elle s'établit à 56,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 (contre 47,1 % pour la zone euro, 43,9 % en Allemagne) et a augmenté plus que dans le reste de la zone euro ;
- le taux de prélèvements obligatoires est parmi les plus élevés avec 45,6 % du PIB (contre 39 % en Allemagne et 40,1 % pour la zone Euro) si l'on inclut les cotisations sociales en 2016 ;la dette publique s'établit à 96,5 % du PIB contre 64 % en Allemagne et 86,7 % dans la zone euro en 2017.

[3] Enquête en juin-juillet 2016 par Sociovision pour la MGEN
[4] C'est-à-dire les dépenses de l'État, de ses opérateurs, des administrations publiques locales et de la sécurité sociale,

Graphique 1 : Évolution de la dépense publique par catégorie de dépense entre 2010 et 2016 (en part du PIB)



Source : Insee ; direction du budget.

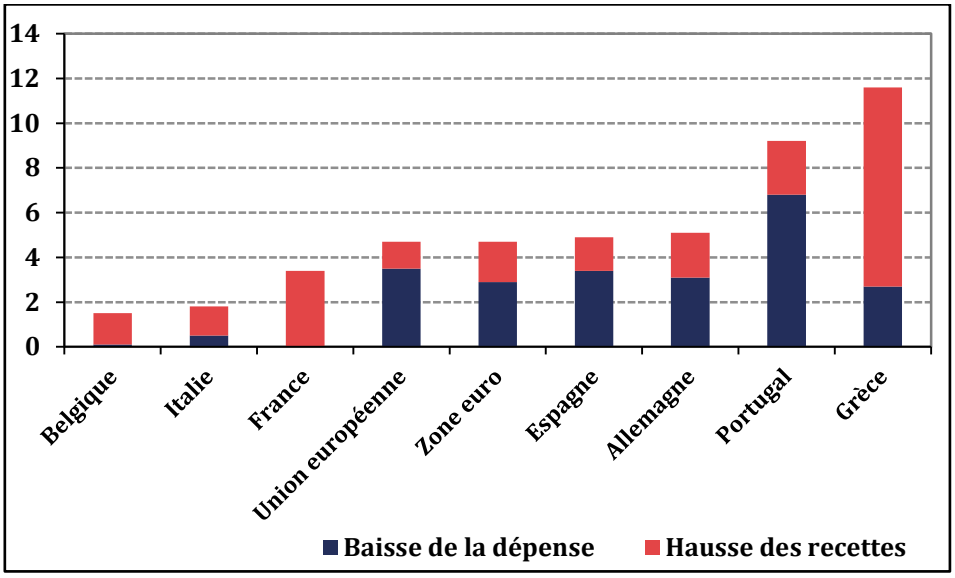
Cette situation n'est pas soutenable, en particulier au regard du niveau d'endettement atteint aujourd'hui (96,5 % du PIB). Elle ne permet pas d'envisager de financer durablement les services publics ni de répondre aux besoins à venir. Elle comporte un risque réel en cas de hausse des taux d'intérêt car le poids de la dette pèserait alors plus lourdement sur nos finances publiques qui sont déjà soumises à une forte tension. De même, en raison de ce poids des dépenses publiques, nous n'aurions pas les marges de manœuvre nécessaires pour répondre à une nouvelle crise économique. Par ailleurs, ce niveau de dépenses, qui se traduit par des taux de prélèvements obligatoires élevés, pèse sur l'économie et la compétitivité de la France. L**a baisse du poids de la dépense publique dans l'économie constitue donc un objectif incontournable.**

Or, si le déficit public français a diminué entre 2010 et 2016, c'est exclusivement par des hausses de prélèvements obligatoires (

graphique 2), contrairement à ce qui s'est passé dans le reste de l'Union européenne où nos voisins ont diminué leurs dépenses publiques.

Nous nous devons donc de réduire notre déficit public, principalement via une diminution de la dépense, pour défendre notre compétitivité économique et préserver notre modèle de services publics.

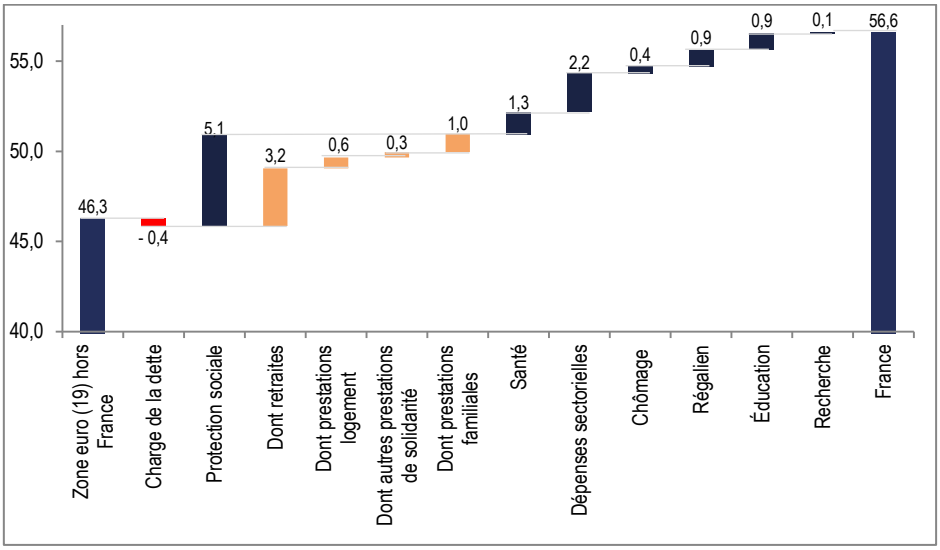
Graphique 2 : Décomposition de l'amélioration du déficit public entre moindre dépenses et hausse d'impôts de 2010 à 2016 (en %)



Source : Eurostat ; Comité CAP22.

Une analyse plus fine de la dépense publique française par rapport à celle de ses voisins montre que 83 % de l'écart s'explique par trois domaines : la protection sociale et notamment les retraites, les interventions économiques et la santé. Cela correspond à des choix de société : mutualiser le financement de certains biens ou services. Certains de ces choix sont régulièrement réaffirmés (la santé, par exemple) mais d'autres sont le résultat de l'accumulation de décisions ponctuelles. C'est notamment le cas pour les interventions économiques dont ni l'efficacité ni la pertinence ne sont régulièrement réévaluées. **Pour mettre un terme à cette sédimentation, nous proposons que tous les dispositifs d'intervention publique soient évalués régulièrement afin qu'ils fassent la preuve de leur efficacité** (voir proposition n° 20).

Graphique 3 : décomposition de l'écart en point de PIB entre la dépense française et celle de la zone euro, par fonctions



Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

La dépense publique n'est pas non plus toujours efficiente, c'est-à-dire que les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des coûts. Face à ce constat et selon les politiques publiques, on peut faire le choix de baisser la dépense et/ou d'améliorer les résultats mais avec l'ambition suivante : **le rapport coût/résultat du service public français doit se situer parmi les meilleurs européens dans chaque domaine.**

L'Histoire l'a montré : la recherche indifférenciée d'économies, sans modification des structures (politique dite du « rabot »), dégrade les conditions de travail des agents et plus largement la qualité du service public. Pour faire plus avec moins, il est indispensable de revoir en profondeur les modes d'organisation et les manières de faire.

C'est ce que nous proposons. Nous souhaitons réformer fondamentalement notre manière de faire du service public pour l'adapter aux nouveaux enjeux. Cet objectif a du sens pour les agents et les managers publics mais aussi pour les citoyens. **C'est de ces réformes que naîtront des économies et non l'inverse.**

2 | Une transformation radicale est la seule manière d'y parvenir

Si les Français sont toujours attachés à leur service public, ils sont légitimement inquiets. Ils ont peur que l'école publique n'offre plus à tous les chances d'hier et que la méritocratie républicaine en pâtisse. Ils craignent de ne plus trouver de soins de qualité à proximité de chez eux. Dans le même temps, les agents publics souffrent de cette situation. Ils font face à des réformes qui se succèdent sans qu'ils en comprennent véritablement le sens. Pourtant, les agents sont prêts pour le changement. Ils sont les premiers à savoir que le modèle actuel ne peut pas tenir sans être fondamentalement transformé.

C'est pourquoi nous avons la conviction qu'il faut d'abord et avant tout changer le modèle, revoir en profondeur la manière dont on fabrique le service public. **Si l'on veut que notre service public puisse se réformer, il faut le rendre plus souple, plus adaptable, plus lisible.**

Changer de modèle demande ainsi d'abord de revoir les principes qui fondent le service public. **Nous proposons pour cela quatre ruptures.**

2.1 | Du même service pour tous, passer à un service public plus équitable

Les Français voient les services qu'ils utilisent dans la vie de tous les jours évoluer et devenir de plus en plus personnalisés. Les services qui sont proposés sont adaptés dans leur contenu et peuvent évoluer quand leurs besoins changent. Ils attendent la même chose du service public.

Nous ne souhaitons évidemment pas revenir sur le principe d'égalité. Tous les citoyens doivent pouvoir avoir accès à l'ensemble des services publics. Ce principe demeure pour nous intangible. L'adaptabilité ne signifie pas non plus que tous les services publics doivent être rendus de manière différenciée. La police ou la justice, par exemple, doivent être identiques pour tous.

Pourtant, **l'objectif d'égalité ne doit pas conduire à un traitement indifférencié, uniforme, des usagers.** Celui-ci peut au contraire renforcer certaines inégalités. Dans le domaine de l'éducation par exemple, on constate que la France, en dépit de son système national d'enseignement scolaire, est le pays de l'OCDE où la différence de niveau des élèves selon le milieu social est la plus élevée.

Reconnaître que les usagers et les territoires ont des besoins différents, auxquels il faut répondre de manière différenciée, est ainsi un enjeu d'équité.

Pour cela, il faut construire le service public autour de l'usager final et de ses besoins et non plus en fonction de la manière dont l'administration est organisée.

2.2 | Engager les administrations dans une logique de transparence des résultats pour faire du regard des citoyens un vecteur d'exigence et d'efficacité

Si nous poussons jusqu'au bout la logique d'un service public construit autour de l'usager, le regard que celui-ci porte sur lui doit constituer le premier levier d'amélioration et de progrès.

Cela passe d'abord par la transparence. **La France a été l'un des pays pionnier du partenariat pour un gouvernement ouvert**[5] et s'est engagée depuis plusieurs années sur la voie d'une plus grande transparence. D'une ambition nouvelle et une source d'innovation, la transparence doit devenir l'un des principes fondateurs guidant au quotidien l'action publique. L'administration doit s'engager dans la publication systématique de ses données et de ses résultats, notamment ceux liés à la satisfaction des usagers. Nous pensons d'ailleurs que publier les résultats de satisfaction permettra dans la majorité des cas d'améliorer l'image que les Français ont de leur service public. **Le taux de satisfaction de ceux qui utilisent effectivement les services publics est nettement supérieur à l'opinion que les citoyens s'en font *a priori***[6]. La publication des résultats rendra ainsi justice à la qualité du travail des agents.

Cela passe ensuite par une plus grande responsabilisation. Dans ce rapport, nous invitons à renforcer l'évaluation des services publics, de leurs performances et de la satisfaction des usagers.

C'est le cas par exemple pour la santé (aussi bien à l'hôpital qu'en ville), pour l'éducation ou encore l'enseignement supérieur. Surtout, **nous préconisons d'utiliser l'avis des usagers comme un critère de performance et de pilotage.** Dans le domaine de la santé, nous proposons par exemple de conditionner une partie des moyens alloués aux hôpitaux aux résultats de satisfaction des usagers.

[5] *Open Government Partnership* : partenariat multilatéral visant à promouvoir la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de concertation et de collaboration avec la société civile.

[6] Voir les baromètres Delouvrier depuis 2004. En 2017, l'écart entre le taux de satisfaction et le taux d'opinions favorables est de près de 30 points.

2.3 | Produire le service public avec les citoyens et les acteurs du secteur privé

Produire les services publics en commun avec la société n'est pas un phénomène nouveau : c'est ce que font les parents dans les crèches parentales, certaines associations d'intérêt général, certaines cliniques ou écoles privées. De la même manière, l'État comme les collectivités peuvent déléguer à d'autres la mise en œuvre des services publics. L'externalisation a ainsi toujours constitué l'une des manières de rendre le service public. Mais les évolutions technologiques et les nouvelles appétences des citoyens pour une société moins verticale devraient permettre d'amplifier ce mouvement d'ouverture et de décloisonnement.

Nous pensons en effet que les citoyens, le monde associatif, les entreprises et les start-ups **constituent une force d'innovation et une capacité d'action.** À ce titre, il faut les associer plus étroitement à la conception même des politiques publiques. Ils peuvent également être encouragés à proposer des offres complémentaires à celle du secteur public.

Quand ils s'engagent dans des missions d'intérêt général, ils sont une chance pour les citoyens : ils augmentent l'offre, favorisent l'innovation et constituent un aiguillon qui pousse le service public à toujours s'améliorer.

Pour que ce mouvement prenne de l'ampleur, la puissance publique doit l'accompagner et l'encourager fortement. Elle devra s'assurer que les nouveaux services soient effectivement accessibles à tous, pour éviter une segmentation de la société. En ce sens, l'État devra **renforcer son rôle de régulateur**, qui sera d'autant plus important que conception et production du service public seront ouvertes. La puissance publique doit aussi **veiller à ce que le cadre normatif existant ne bloque pas les initiatives.** L'ouverture des données et la transparence que nous préconisons devraient ainsi permettre d'encourager la société à participer au service public.

2.4 | Créer les conditions de la confiance entre les agents et les administrations

La transformation ne réussira qu'avec des agents impliqués, engagés et moteurs de la réforme. **Symétriquement au mouvement consistant à redonner des pouvoirs aux citoyens, il faut accroître les marges de manœuvre et le pouvoir d'agir des agents publics, bref, leur faire confiance.** Les agents perçoivent la nécessité d'un changement. Dans la lignée de ce qu'a entamé le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) pour les citoyens et les entreprises, qui trace la voix vers un Etat « *bienveillant et ouvert*», **il faut en finir avec les logiques de défiance au sein de l'administration elle-même.** La liberté et l'initiative des agents sont les deux conditions indispensables pour bâtir un service public plus fluide, plus agile, plus réactif. En effet, si un agent ne dispose d'aucune marge de manœuvre, comment espérer qu'il puisse adapter le service à son interlocuteur, répondre précisément aux besoins.

C'est aussi un élément indispensable à la reconquête de la confiance des agents, qui, s'ils ont plus de latitude, retrouvent **davantage de sens à leurs missions et de fierté dans leur engagement.**

La confiance passe aussi par un contrat social renouvelé, qui prend en compte les enjeux de formation, de mobilité professionnelle, permettant de mieux accompagner les agents dans les changements et dans leur parcours.

Bien sûr cette confiance doit s'accompagner d'une plus grande exigence d'évaluation qui doit porter sur les résultats.

2

CHANGER DE MODÈLE

Nous avons proposé quatre principes, indissociables les uns des autres, pour transformer radicalement le service public et changer de modèle : sortir de l'uniformité du service public, aller au bout de la logique de transparence et de responsabilisation, faire confiance en interne et ouvrir les services publics à toutes les initiatives d'intérêt général.

Ces principes doivent d'abord nous conduire à revoir toutes les dimensions de la gestion publique : le management, le pilotage, l'utilisation du numérique et le contrat social. **C'est un prérequis, un préalable indispensable, le levier qui nous permettra de mener toutes les autres transformations.**

PROPOSITION 1 |

Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation

Constats

Aujourd'hui, le cadre de la gestion publique ne favorise pas les logiques de transformation et d'investissement et conduit les gestionnaires publics à des approches « court-termistes » car il est contraint à plusieurs titres :

- **une tendance au micro-management à tous les niveaux**, y compris entre l'autorité ministérielle et les directeurs d'administration centrale. Les cadres publics peinent à prendre des initiatives ou des risques et restreignent la possibilité pour leurs équipes d'en prendre. En effet, la culture de prudence domine, par manque de latitude décisionnelle et par crainte d'être mis en cause personnellement, notamment sur le plan pécuniaire et pénal. Le cadre actuel conduit à des réflexes sécurisants : répétition du précédent, surinterprétation des textes dans un sens restrictif et surréglementation. Les textes qui fondent le statut de la fonction publique, eux-mêmes, insistent davantage sur la responsabilité individuelle que sur la prise de risque;
- **un pilotage budgétaire qui ne responsabilise pas les acteurs publics**. Les discussions budgétaires ont tendance à porter sur des arbitrages ligne à ligne et ne permettent pas de donner de visibilité pluriannuelle. Ces dernières années, le cadre budgétaire fixé pour trois ans a été systématiquement ajusté et modifié, non seulement d'une année à l'autre mais aussi en cours d'année. Les gestionnaires publics sont ainsi conduits, en début d'année, à mettre en réserve des crédits votés au titre de la loi de finances initiale et n'ont aucune garantie de pouvoir en disposer en cours d'année. Ils ne peuvent donc pas prendre des engagements sur la base de ces crédits et n'en disposent pas réellement. À l'inverse, une exécution performante conduisant à réaliser des économies par rapport au budget fixé n'ouvre aucun droit supplémentaire l'année suivante. Les gestionnaires ne sont donc pas intéressés aux économies et ne peuvent organiser l'investissement dans leurs priorités ;
- **un cadre de gestion laissant peu de marge de manœuvre dans l'allocation des moyens**. Notre modèle actuel combine deux éléments qui bridents les managers publics : d'une part, dans les faits les possibilités de réallocation des moyens sont faibles ; d'autre part, l'exécution effective du budget est cadrée presque en temps réel par des contrôles multiples et redondants ;
- **des contrats d'objectifs « sans moyens »**. Les directions ministérielles ne disposent pas de contrats de performance pluriannuels et les conventions avec les opérateurs ne comprennent pas toujours de réelle contractualisation sur les moyens alloués sur la durée ;
- **des dispositifs de contrôles *a priori* encore trop importants**. Ainsi, à titre d'exemple, toute signature de marché ou de contrat, toute embauche, toute revalorisation salariale individuelle à l'occasion d'un renouvellement de contrat requiert un visa préalable. Cette

culture du contrôle *a priori* est renforcé par la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public : il est responsable sur ses deniers personnels si l'ordre de payer n'était pas valide. Cela l'incite à multiplier les vérifications. Par ailleurs, les contrôles *a posteriori* mobilisent les agents qui préparent les éléments de *reporting* et de réponse aux questions des contrôleurs alors que ces dernières ne portent pas toujours sur les résultats et les impacts des politiques publiques mises en œuvre.

Objectifs

L'objectif est d'évoluer vers un autre modèle d'organisation et de pilotage de la sphère publique, tel qu'il a déjà été mis en place dans d'autres pays européens, notamment la Suède.

Ce modèle s'appuie sur la dévolution de la **pleine responsabilité de gestion aux dirigeants** des structures administratives, notamment celles chargées de missions opérationnelles.

Réformes préconisées

Ce nouveau modèle de gestion publique doit reposer sur les principes suivants :

- **définir une nouvelle répartition des rôles entre le politique et l'administration**
  - le Comité préconise d'**engager un changement dans la gouvernance publique** afin de faire en sorte que les ministres soient positionnés sur la définition des priorités et le suivi de la bonne exécution, plutôt que sur la gestion opérationnelle. A ce titre, la réduction récente de la taille des cabinets ministériels s'inscrit dans cette logique et il serait nécessaire d'aller au-delà de ce qui a déjà été engagé.
  - il convient également de **garantir des mandats stables aux managers**, afin que l'horizon auquel on leur demandera de rendre compte sur les résultats obtenus corresponde effectivement à l'horizon de leur poste. Trop souvent, les managers publics rendent des comptes sur l'action de leur prédécesseur. Nous proposons de fixer un contrat d'une durée de 5 ans, ce qui laissera le temps aux dirigeants des structures publiques d'engager des projets de moyen terme, dont les résultats n'apparaissent pas immédiatement ;
  - il est également nécessaire de **mettre en place des contrats pluriannuels sur les objectifs et sur les moyens**. Il s'agit de donner de la visibilité sur les moyens, avec des clauses de revoyure explicites. L'objectif est de mettre un frein à la révision permanente des crédits et aux logiques de gestion à court terme. Ces contrats doivent être généralisés à l'ensemble des directions en charge de fonctions opérationnelles. Ils doivent également offrir au manager public la pleine responsabilité de l'utilisation de ses moyens ;

- **donner de la souplesse en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines,** en passant d'un pilotage des effectifs (plafond et schéma d'emploi) à un pilotage par la masse salariale, ce qui permettrait en particulier de faciliter les recrutements sur certains métiers (en matière de systèmes d'information par exemple). Cette évolution supposerait de ne plus recourir à des mesures générales de revalorisation

(point d'indice notamment) et de déterminer *ex ante* une trajectoire pluriannuelle de masse salariale ;

- **permettre l'innovation et engager les managers à être force de proposition.** Pour cela, il faut valoriser ceux qui osent prendre des risques. Cette valorisation peut être financière, notamment via l'utilisation systématique de la part variable. Mais elle passe aussi par la mise en place d'une communication interne beaucoup plus efficace et qui accompagne les réformes. L'idée est de valoriser celui qui ose mais aussi de le faire savoir, pour encourager un mouvement d'ampleur ;
- **passer d'une logique de contrôles *a priori* à une logique de contrôles *a posteriori* recentrés et plus efficaces**. Cela évitera les lourdeurs liées à des contrôles *a priori* peu ciblés car systématiques. Bien sûr, ce changement doit être assorti de mécanismes de sanctions en cas de manquements. L'allègement des contrôles passe par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, au profit de dispositifs de contrôle et d'audit internes, mais aussi par la responsabilité financière des ordonnateurs en cas de présentation de comptes insincères, de dissimulation d'informations financières ou de manipulation de résultats, etc. Dans ce cadre, le rôle, les missions et le positionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent nécessairement évoluer vers un métier plus proche du contrôle de gestion et de l'appui aux gestionnaires ;
- **sortir d'une culture de la norme** encadrant toute décision, pour permettre aux agents de prendre des décisions adaptées au cas par cas. Ceci constitue un changement majeur et ne doit pas conduire à un service public à plusieurs vitesses, en fonction de la bienveillance de tel ou tel agent. Des lignes de conduite proposées par l'administration centrale et des contrôles *a posteriori* limiteront ce risque. Cela impose également de changer en profondeur le rôle attendu de l'administration, pour aller, dans la lignée du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, vers une administration plus bienveillante, qui accompagne et qui conseille. Cela implique de sortir de la culture de la norme pour l'ensemble de la relation entre l'État et la société et repenser, en ce sens, la production législative ;
- Pour aller encore plus loin, nous avons identifié cinq ministères clés où la grande majorité des missions pourrait être confiée à des opérateurs. Par défaut, seule la conception des politiques publiques continuerait à relever des administrations centrales dans ces ministères et les autres activités seraient assurées par des agences.

    - dans les ministères économiques et financiers, la politique règlementaire de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), la législation fiscale, la politique industrielle, la politique économique et financière, le budget, continueraient à être exercés dans une administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être conduites dans des agences : par exemple, le recouvrement de l'impôt et le contrôle, aujourd'hui exercés par la direction générale des finances publiques, le conseil aux entreprises exercé par la direction générale des entreprises, les statistiques ou les études économiques de l'Insee, les missions de la direction générale des douanes et des droits indirects… ;
    - concernant le **ministère de la transition écologique et solidaire**, la politique de l'énergie et de la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique, les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau, des substances minérales non énergétiques, seraient exercées par l'administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être prises en charge par une agence et par exemple, la régulation du trafic aérien, la mise en œuvre des mesures de contrôle et de

répartition des produits et matières premières énergétiques ; la mise en œuvre de la politique d'aménagement sur le territoire…;

- pour **le ministère de l'enseignement supérieur**, de la recherche et de l'innovation, la politique des formations supérieures, la stratégie nationale de recherche et la tutelle des organismes de recherche continueraient à être assurés par l'administration centrale alors que l'ensemble des autres missions seraient prises en charge par des agences ;
- dans le **domaine de la culture**, nous appelons à une refonte de l'organisation administrative des musées pour leur laisser davantage d'autonomie. Nous proposons de faciliter la gestion des établissements publics en leur confiant de nouvelles responsabilités (notamment en matière de gestion de leurs personnels), de donner de nouvelles perspectives aux musées nationaux constitués sous forme de service à compétence nationale (SCN), afin d'assurer leur autonomie et de centrer le rôle de l'administration centrale vers ses missions fondamentales de conception, de normalisation et de tutelle ;
- dans le **domaine des sports**, nous proposons de créer une Agence nationale du sport, établissement public cogéré avec le mouvement sportif, en charge du sport de haut niveau et de la préparation sportive pour les grandes compétitions[7]. Le soutien au mouvement sportif serait redéfini à travers la remise en cause du soutien financier aux fédérations les mieux dotées, la mise en extinction progressive du corps des conseillers techniques sportifs (CTS) et l'attribution d'une subvention aux fédérations les moins dotées pour le recrutement de leurs cadres techniques. La création d'une telle agence pourra d'ailleurs conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un ministère de plein exercice.

[7] Elle reprendrait l'actuel centre national pour le développement du sport (CNDS)

PROPOSITION 2 |

Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs

Constats

Le cadre actuel de la gestion des ressources humaines (RH) pâtit d'une grande rigidité, avec une gestion trop centralisée, juridique et administrative. Cette centralisation excessive ne correspond pas aux besoins des managers publics ni ne permet de mener des transformations en profondeur.

Cette rigidité s'exprime notamment par :

- le pilotage de la masse salariale par le point d'indice, décision prise au niveau national pour l'ensemble des trois fonctions publiques ;
- les commissions administratives paritaires (CAP) qui apparaissent dans leur fonctionnement actuel comme excessivement centralisées, organisées par corps et consultées *a priori* sur un grand nombre de mouvements au lieu de se concentrer sur les cas litigieux ;
- la prépondérance du statut de la fonction publique pour les embauches, le recours au contrat ne pouvant s'entendre que dans des cas spécifiques.

Or, pour conduire les réformes que nous préconisons et adapter l'administration aux attentes et aux besoins des usagers, les managers doivent bénéficier d'une plus grande souplesse, adaptabilité et agilité.

Alors que les agents sont le premier actif du service public, le cadre actuel ne répond pas toujours à leurs aspirations. Les mobilités sont peu encouragées dans les parcours et sont contraintes, notamment par les différents corps. De plus, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique est aujourd'hui beaucoup trop centrée sur des questions générales, d'ordre juridique autour du statut ou du contrat, et n'est pas suffisamment individualisée, avec un accompagnement de chaque agent, une attention réelle à la formation et aux perspectives de carrière. Cela nuit aux agents mais également *in fine* à l'administration publique qui doit continuer à attirer des talents.

Objectifs

Notre ambition est de **réformer le cadre contractuel entre l'administration et ses agents** afin :

- de créer les conditions pour la réussite d'une transformation en profondeur : réactivité, continuité, accessibilité et pertinence du service délivré ;
- d'engager une transformation managériale vers plus de confiance mais aussi de responsabilisation ;
- d'assurer une meilleure capacité d'expression et d'inventivité pour les agents, dont l'engagement et la qualité des talents est – comme dans toute entreprise de services – la ressource première du service public.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous préconisons les réformes suivantes :

- **offrir davantage d'agilité et de souplesse aux employeurs publics et leur donner des marges de manœuvre accrues** dans leur politique de recrutement :
  - assouplir le statut pour offrir la possibilité d'évolutions différenciées, notamment des rémunérations, entre les trois fonctions publiques ;
  - élargir le recours au contrat de droit privé comme voie « normale » d'accès à certaines fonctions du service public. Nous faisons le choix de préconiser le contrat de droit privé et non de droit public pour trois raisons. Tout d'abord, il n'y a pas de spécificité telle du secteur public qui nécessiterait de créer un autre type de contrat à côté du statut. Ensuite, le contrat de droit privé est plus protecteur pour les agents. Enfin, l'État, générateur de normes en matière de droit du travail, doit s'appliquer les mêmes règles qu'il entend définir pour les autres ;
  - recourir aux « pré-recrutements » en élargissant le recours aux apprentis, qui doit permettre de diversifier davantage les profils des agents du service public ;
  - mettre en place une gestion active de l'emploi en accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service ;

- **encourager le dialogue social de proximité**, au plus près du terrain et donner ainsi une plus grande liberté de gestion aux managers. En effet, les managers sont ceux qui conduisent effectivement les transformations, avec les agents. Ils sont chargés de porter le sens de la réforme et d'entraîner leurs équipes. Cela implique de leur donner des marges de négociation. Il faut notamment :
  - donner la possibilité au management de négocier des accords dérogatoires au cadre de la fonction publique, sur l'ensemble des points du statut (rémunération, temps de travail, mobilité …) et de mettre en place des accords sociaux locaux, y compris d'intéressement collectif ;
  - donner la possibilité au management de recruter, faire évoluer et promouvoir les talents sans autres contraintes préalables que celles de droit commun, de sa responsabilité et des moyens alloués. Cela suppose de supprimer les CAP mobilité et promotion actuelles ;
  - négocier des accords sociaux relatifs au cadre de vie et à l'accompagnement des familles des agents ;
  - déconcentrer l'essentiel des actes de gestion, notamment dans la fonction publique hospitalière, pour renforcer le lien entre le niveau du dialogue social et le niveau de la décision ;

- **valoriser davantage les agents publics qui ont fait le choix d'aller servir dans des zones difficiles** (par exemple les policiers, les enseignants …), avec des carrières accélérées notamment ;
- **mieux connaître les besoins des managers et des agents.** Il s'agit de comprendre leur état d'esprit vis-à-vis de leurs missions, de la transformation et de recueillir leurs besoins d'accompagnement pour conduire la transformation. Pour cela, il faut généraliser les baromètres sociaux au sein de l'administration et en restituer publiquement les résultats au moins tous les 6 mois ;

- **favoriser la plus grande variété d'expériences au sein du vivier des managers publics**. Cela suppose de :
    - favoriser les expériences croisées Etat / collectivités territoriales / hôpitaux ;
    - sous réserve des règles de déontologie, ouvrir les emplois de cadres dirigeants de l'État et des collectivités territoriales à des talents venant du secteur privé ;
    - valoriser l'expérience préalable acquise dans un corps différent ou en dehors de la fonction publique, notamment pour le calcul de la durée de l'expérience requise pour l'accès à certains postes d'encadrement ;

- **mieux accompagner les agents dans leurs évolutions professionnelles** et notamment en cas de changement de poste. Pour cela, les CAP actuelles seraient repositionnées pour analyser et garantir la qualité de l'accompagnement managérial et RH (tutorat, formation, coaching …) des agents dans leur nouveau poste (y compris primo-affectation) ou en situation durable d'échec. Ces nouvelles CAP garantiraient ainsi un nouveau droit à l'agent public, d'être accompagné et repositionné en cas d'échec, en contrepartie des risques assumés lors d'un changement de poste ou de fonction. Ce droit nouveau devra s'appuyer sur le renforcement des démarches de GPEC, basées sur une vision plus claire de l'évolution des métiers et avec des moyens renforcés ;
- **renforcer la transparence dans les procédures d'affectation** qui repose aujourd'hui sur la publication de poste en pénalisant financièrement un manquement à la publication.

PROPOSITION 3 |

Investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers

Constats

Le numérique est en train de modifier en profondeur les métiers. C'est notamment le cas de l'intelligence artificielle (IA), la robotique, la cryptographie avec la *blockchain* ou encore de l'impression 3D. Parmi les applications actuelles, on trouve déjà des agents conversationnels, qui reconnaissent le langage naturel, et des applications sur des tâches complexes et à forte valeur ajoutée. On peut penser à l'aide au diagnostic médical avec par exemple la lecture de radiographies pour laquelle on sait déjà que la machine est plus à même que les professionnels de détecter certains cancers. Et les cas d'usage de l'IA continuent de se développer.

La massification de la collecte de données et la capacité à les traiter, à les utiliser constitue un autre changement majeur pour les fournisseurs de services. Aujourd'hui, l'utilisation des données produites dans notre vie quotidienne se traduit essentiellement par des publicités ciblées mais, appliquée au service public, peut se révéler extrêmement utile, précieux et bénéfique pour l'usager.

La révolution numérique constitue une rupture majeure pour la transformation de l'action publique car, en l'utilisant à son plein potentiel, on peut sortir de la contradiction apparente entre deux objectifs majeurs : un meilleur service public et une diminution des dépenses de fonctionnement. Le numérique nous permet de remplir conjointement ces deux objectifs et c'est ce qui change, aujourd'hui, par rapport aux exercices précédents de réforme de l'action publique.

On peut ainsi utiliser des solutions technologiques pour effectuer des tâches administratives de « *back office* ». Cela permet de libérer du temps de travail qui pourrait être mieux utilisé, d'une part, à accompagner davantage les usagers et, d'autre part, à rendre le service public moins coûteux. C'est le cas par exemple des tâches liées à l'instruction des demandes d'aides, de titres, de documents ou d'autorisations administratives qui sont déposées quotidiennement par les usagers auprès de l'administration. L'instruction de ces demandes implique généralement des tâches qui se prêtent très bien à l'automatisation : réception et analyse de pièces justificatives, vérification de la complétude des dossiers, saisies multiples, connexion à des applications différentes, consultation de bases de données, structuration des données pour remplir des champs prédéfinis. On peut aussi penser à toutes les tâches de contrôle que ce soit pour aider au ciblage ou pour constituer les dossiers, en réunissant et analysant une

grande masse d'information. On peut enfin penser à toutes les tâches de planification des équipes et des ressources qui sont très consommatrices de temps en anticipant les risques et pics de charge (planning des équipes dans les hôpitaux, répartition des forces de sécurité sur le territoire, planification d'équipes de maintenance, prévision des flux aux guichets et centres d'appels des services publics par exemple).

Nous appelons ainsi à l'utilisation de la donnée dans de nombreux domaines : la santé, l'éducation, la protection sociale, le service public de l'emploi, la justice... Ces données doivent permettre de mieux connaître le service public, de l'évaluer, d'en suivre régulièrement les points forts et les faiblesses, afin de corriger les problèmes presqu'en temps réel, de proposer des solutions nouvelles. Les données doivent aussi permettre de produire un service public sur-mesure, exactement adapté aux besoins de chaque citoyen. Ces données pourront être sollicitées pour construire des meilleurs systèmes de prévention. Par exemple, dans le domaine de la dépendance, on pourra mieux connaître les facteurs de risques et les repérer plus tôt chez les personnes âgées. Cela nous permettra de retarder l'entrée dans la dépendance. De la même manière, dans le domaine social, on pourra mieux prévenir les risques d'exclusion. Ces données peuvent également être utilisées dans le domaine des contrôles, dans le champ fiscal par exemple : grâce au croisement des données disponibles, il est possible d'effectuer un ciblage des contrôles à mener et donc d'économiser des moyens importants. En contrepartie, les citoyens doivent bénéficier d'un cadre de régulation efficace pour **assurer la confidentialité et la protection des données.**

Objectifs

Nous souhaitons utiliser tous les volets qu'offrira la transformation numérique pour créer un « service public augmenté » :

- enrichir et développer les services publics grâce au numérique (télémédecine, télésurveillance,…) ;
- utiliser les données pour offrir un service public simplifié et personnalisé aux usagers ;
- traiter de manière automatique l'ensemble des tâches qui pourront faire l'objet d'une telle solution, notamment les tâches les plus répétitives et réalisées sans interaction directe avec les usagers ;
- grâce au temps libéré et à la meilleure connaissance des usagers, recentrer l'action des agents sur leurs missions d'accompagnement, d'écoute et de conseil des usagers pour renforcer la dimension humaine du service public ;
- mener, en interne, une révolution numérique tout aussi importante pour faciliter et améliorer la qualité de vie travail des agents.

Réformes préconisées

Pour utiliser tout le potentiel du numérique et tirer les bénéfices d'un service public meilleur tout en étant moins coûteux, il faut :

- **transformer les métiers et accompagner la reconversion des agents**. Tous les ministères et opérateurs doivent se doter d'une vision cible de leurs métiers à l'ère du numérique et d'un plan d'accompagnement associé. Il est également important que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la formation initiale des agents incluent davantage le numérique et qu'un effort significatif soit fait pour accompagner tous les agents impactés ;
- **faire vivre la transformation digitale aux agents**. Les agents sont également des citoyens. Ils vivent eux aussi la transformation des outils digitaux dans leur vie quotidienne. Pourtant, au travail, les outils qui leur sont offerts ne sont pas toujours à la hauteur. À titre professionnel, 11 % des agents de la fonction publique d'État sont équipés d'un *smartphone* et 20 % d'un ordinateur portable. Dans le secteur privé, ceux sont respectivement 20 et 45 % des salariés. Cela pèse sur leurs conditions de travail. Il faut donc investir fortement dans l'équipement notamment en *smartphone* et/ou tablette pour tous les agents en contact direct avec les usagers sur le terrain (comme l'a fait La Poste avec les facteurs ou la gendarmerie et la police). Mais il faut aller au-delà de l'équipement matériel et créer des espaces de réunions numériques, collaboratifs et des réseaux sociaux internes, par exemple. Il faut aussi prioriser le développement d'outils à destination des agents pour les aider dans la recherche d'information et la décision (aide à la décision pour les magistrats, recommandations personnalisées pour l'orientation scolaire par exemple). Le développement d'applications internes utilisées quotidiennement est un fort facteur d'acculturation et d'adhésion (suivi d'un projet, demande de congés, demande d'achats par exemple). Pour mobiliser les agents et leur faire vivre concrètement cette révolution numérique, il faut multiplier les initiatives leur donnant carte blanche et des moyens pour développer les solutions numériques dont ils ont besoin (défis, challenges d'innovation, méthodes de travail nouvelles au sein de tiers lieux). Ces outils ou applications pourront, après validation, être partagés avec d'autres services et agents via un « *gov store* », sorte de magasin d'application pour les agents publics. Enfin, l'État pourrait lancer un grand programme d'acculturation au numérique et proposer à tous les agents qui le souhaitent de passer un passeport numérique ;
- **établir une stratégie ambitieuse de généralisation des échanges de données inter-administrations,** notamment entre les sphères sociale et fiscale, reposant sur les usages et assortie d'une architecture informatique adaptée. Une gouvernance transverse de haut niveau doit être mise en place pour faciliter la prise de décisions, coordonner les dispositifs préexistants (par exemple : Déclaration Sociale Nominative, Portail National des Droits Sociaux…) et la mise en œuvre de l'architecture SI retenue ;
- **investir de manière conséquente dans les systèmes d'information**. Une partie de l'automatisation repose sur des technologies qui existent déjà. Elles pourraient, en théorie, être déployées dès maintenant. Mais les systèmes d'information existants ne permettent pas à ce jour de supporter ces solutions. Par exemple, l'échange de données entre les différents organismes de protection sociale que nous préconisons demande des évolutions substantielles des systèmes d'information des caisses de sécurité sociale (CNAM, CNAF,…). Il nous paraît urgent de mettre à jour les outils utilisés par les administrations publiques pour qu'elles puissent bénéficier des gains de productivité permis par les évolutions technologiques. Or, aujourd'hui, l'investissement ne semble pas à la hauteur des enjeux. A titre d'exemple, le budget d'investissement informatique de la direction générale des finances publiques (DGFiP) s'élève à 150 M€ annuels, là où une grande banque de réseau française dépense environ 1 Md€ dans l'informatique. Et la

DGFiP n'est pas la seule pour laquelle notre Comité propose une révolution technologique. C'est également le cas pour la santé, la protection sociale, la justice, les services consulaires, etc. La contrepartie de cet investissement est la mise en place d'une gouvernance forte, compte-tenu des échecs passés de grands programmes d'investissements informatiques ;

- **investir dans les ressources humaines pour accompagner ces transformations**. Il faut recruter les bons profils dans tous les domaines de la transformation numérique (développeurs, *data scientists* mais aussi chefs de produits, *UX designers*[8], experts de l'accompagnement du changement), ce qui n'est pas toujours aisé en raison des niveaux de rémunération dans la sphère publique. Il est de manière générale indispensable de revoir les modalités de recrutement comme de rémunération des talents ;
- **développer les outils collaboratifs permettant aux agents publics d'animer des communautés** et ainsi de collaborer et travailler différemment, de façon plus horizontale et moins hiérarchique.

Afin de donner sans attendre une impulsion à cette ambition numérique, notre Comité a identifié sept domaines d'application prioritaires pour les prochaines années :

- la santé ;
- la protection sociale ;
- les données fiscales et sociales ;
- la justice et en particulier les « arrêts domiciliaires » ;
- les services consulaires ;
- l'enseignement ;
- de manière transversale, la publication des résultats dans une logique de transparence complète.

[8] L'*user experience* (UX) *designer* conçoit et améliore les interfaces numériques à partir d'une démarche centrée sur l'utilisateur.

PROPOSITION 4 |

Assurer le « dernier kilomètre » du service public dans un monde numérique

Constats

La présence physique des services publics sur le territoire est une source de cohésion nationale et de réduction des inégalités. C'est la raison pour laquelle chaque citoyen doit pouvoir avoir accès à un agent, à proximité de chez lui.

Aujourd'hui, cette offre de proximité est organisée soit dans les guichets de chaque réseau (assurance maladie, allocation familiale, impôts, Pôle Emploi…), soit dans des lieux d'accueil unifié.

Cependant, les réseaux des services publics sont amenés à évoluer fortement dans les années à venir sous l'effet conjugué d'une rationalisation du déploiement physique et du développement du numérique dans les services publics. La logique de mutualisation devrait, à ce titre, se développer dans les années à venir, par exemple via des dispositifs comme les **maisons de services aux publics (MSAP)**.

Ces maisons de services au public sont des espaces mutualisés qui ont vocation à délivrer une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. Aujourd'hui, 1 150 « maisons » sont opérationnelles et les premières enquêtes montrent un fort taux de satisfaction. Pourtant, l'offre de service de ces MSAP relève davantage d'une impulsion locale rendue possible par une opportunité immobilière que d'une proposition innovante d'amélioration du service à destination de l'usager. Or aujourd'hui deux exigences s'imposent :

- **un besoin d'accompagnement numérique** pour les personnes qui en ont besoin. Cela passe par une mise à disposition de matériel informatique pour faire les démarches en ligne pour ceux qui ne seraient pas équipés, mais aussi par un accompagnement des personnes pour lesquelles les démarches dématérialisées s'avèrent complexes ou inaccessibles ;
- **un besoin d'une offre à la fois unifiée** pour l'accueil de premier niveau – avec un seul interlocuteur pour régler toutes les questions relatives à la prise de rendez-vous, l'état d'avancement d'un dossier, les pièces justificatives nécessaires… – **mais également spécifique et spécialisée,** pour les situations les plus complexes qui demandent une expertise.

Objectifs

L'offre de proximité des services publics pourrait être repensée autour des principes structurants suivants :

- **simplifier l'accès au service et faciliter les circuits administratifs** en permettant aux usagers de réaliser leurs formalités en une seule démarche. L'objectif est bien d'avoir un interlocuteur unique pour les démarches « usuelles » ;

- **garantir aux citoyens un accès aux services essentiels davantage mutualisé**, à mesure que les efforts se poursuivent pour dématérialiser les démarches et rationaliser les implantations des services publics sur les territoires.

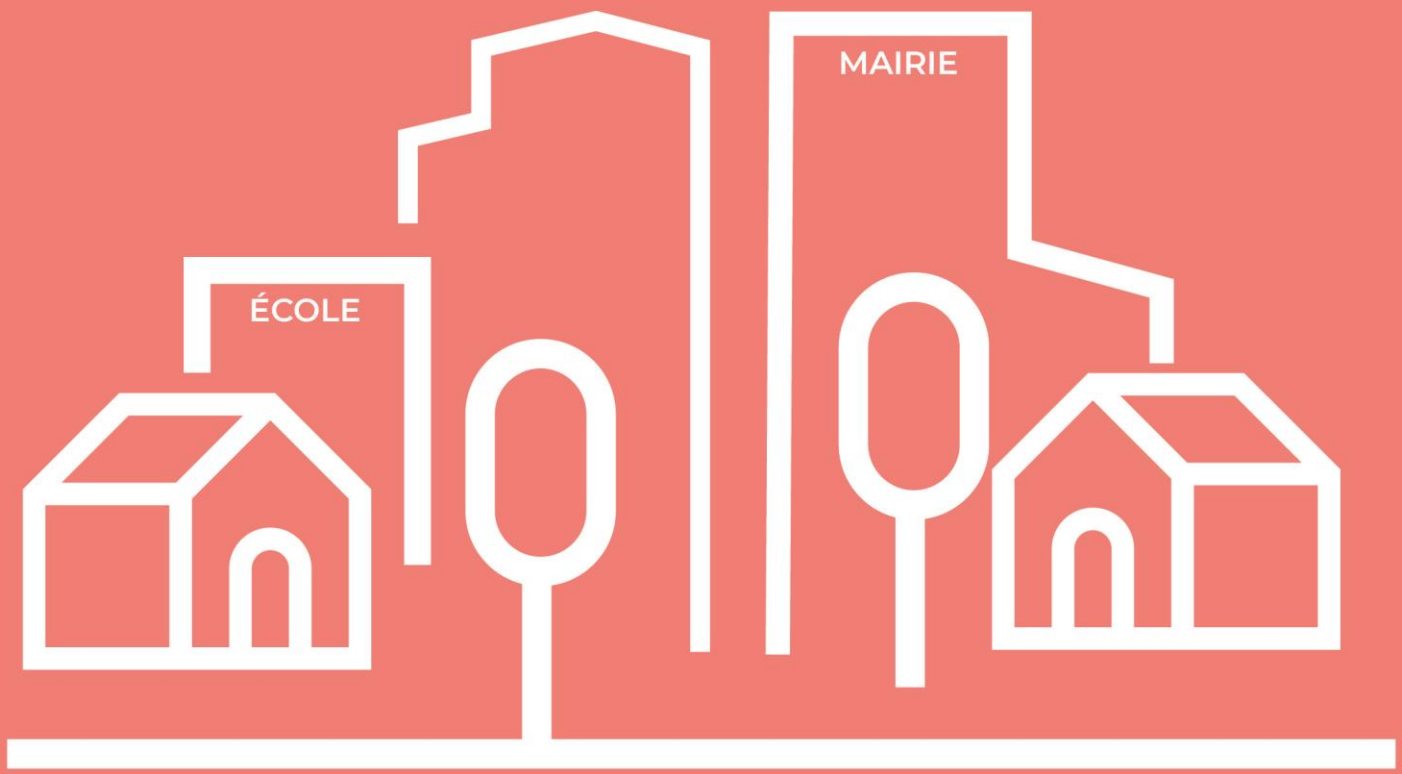
Réformes préconisées

Quatre actions sont à mener conjointement :

- **développer les lieux d'accueil uniques**. Il s'agit de mettre en place un seul lieu pour tous les services publics offerts aussi bien par l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs, afin que l'usager n'ait plus à se déplacer plusieurs fois. C'est la traduction physique du principe « *Dites-le nous une fois* » en quelque sorte. Il faut améliorer le maillage territorial actuel, sur le principe d'une grande modularité pour s'adapter aux spécificités des territoires. Le guichet de premier niveau doit pouvoir apporter une assistance pour l'ensemble des services publics. L'axe de développement pour ces structures mutualisées repose principalement sur l'enrichissement du niveau d'information et d'accompagnement des usagers. Cela passe par plusieurs leviers complémentaires : polyvalence des agents, mise en place de référents uniques, utilisation d'agents conversationnels (ou *chatbot*), y compris sous la forme de robots physiques, pour assurer une partie de l'accueil de premier niveau, sur des plages horaires plus étendues[9] ;
- **concevoir de nouvelles offres de service mutualisées.** Les « MSAP de nouvelle génération » devront aller au-delà de la simple orientation, à travers une offre élargie : accès aux services publics (offres d'emploi, sites Internet CAF, assurance maladie,…), prise de rendez-vous, médiation numérique (visio-conférence avec un conseiller, conseils en rénovation thermique,…), solution de mobilité (réservation de billets,…), formation (rédiger un CV,…), accès aux soins, etc. ;
- **développer les échanges de données entre les services concernés.** Pour permettre d'aller au-delà de la simple orientation, il est nécessaire que les agents présents dans ces nouvelles structures disposent de l'information nécessaire et aient donc accès aux données de l'ensemble des services qu'elles couvrent.
- **projeter de nouveaux services, plus spécialisés, pour améliorer l'offre dans les territoires mal desservis**. Cela peut conduire à assurer, sur certaines plages horaires, des rendez-vous avec des agents spécialisés pour traiter les dossiers compliqués, les consultations juridiques,… Par exemple, la télémédecine permettra, demain, si elle est bien organisée par les pouvoirs publics, de consulter des médecins spécialistes exerçant dans de grandes métropoles depuis des zones plus rurales.

En conclusion, nous proposons de dessiner un nouveau modèle en rupture avec les modes de fonctionnement existants, et mobilisant l'ensemble de ces leviers. Nous préconisons qu'il soit expérimenté rapidement, par quelques administrations ou opérateurs pilotes, afin de pouvoir en tester et mesurer les bénéfices attendus.

[9] On estime que d'ici 10 ans la part des agents conversationnels dans les services client s'établira à 50 % (données CapGemini)


MAIRIE
ÉCOLE

3

TRANSFORMER LES SERVICES PUBLICS

Les propositions précédentes permettent de transformer le cœur de l'action publique. Elles sont pour nous le préalable indispensable à la conduite des projets de réforme, à leur mise en œuvre dans la durée et à la création d'une dynamique de transformation et d'amélioration continue pérenne. Elles rendent aussi possibles les différentes réformes sectorielles, qui sont présentées dans les pages suivantes. Le Comité a souhaité concentrer sa réflexion sur un nombre limité de réformes : celles-ci répondent en effet à des attentes fortes des Français en termes d'amélioration du service public, et elles permettent de conjuguer amélioration du service rendu et réduction de la dépense publique.

PROPOSITION 5 |

Réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie en bonne santé et désengorger l'hôpital

Constats

Notre système de santé présente de nombreuses forces mais aussi des faiblesses dans certains domaines (mortalité infantile et mortalité précoce évitables des adultes par exemple). Il répond surtout insuffisamment à l'évolution des besoins des usagers et des territoires : très axé sur l'hôpital, cloisonné entre la médecine de ville et l'hôpital, avec des modes de régulation peu souples, il ne permet pas de corriger suffisamment les inégalités sociales et territoriales de santé, ni de répondre aux enjeux que sont le vieillissement de la population et le développement des maladies chroniques. Les symptômes de ces difficultés sont connus : délais d'attente, engorgement des urgences des hôpitaux à défaut de solutions de proximité en matière de soins primaires et d'urgence, renoncement aux soins, et épuisement des professionnels concernés.

Paradoxalement, si l'évolution des dépenses est mieux maîtrisée depuis quelques années, notre système reste plus coûteux que celui de ses principaux voisins européens, (la dépense publique de santé est supérieure de 1,3 point de PIB par rapport à la moyenne européenne) et les leviers que nous avons utilisés pour contenir les dépenses commencent à montrer leurs limites.

Enfin, la santé et le soin en général font partie des secteurs pour lesquels la révolution numérique apporte un vaste champ d'opportunités. Un véritable virage numérique en santé mis en œuvre à grande échelle et de manière coordonnée serait porteur de bénéfices nombreux et documentés, à la fois en matière d'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé, de qualité de service aux usagers et de capacité à fournir un soin pertinent au plus près du patient, ou encore de pilotage de l'offre et de maîtrise des dépenses. La France dispose pour cela d'une filière « health tech » dynamique qui ne demande qu'à croître.

Objectifs

Face à ces enjeux il faut engager une transformation structurelle de notre système de santé, qui remettra le patient au cœur du système, avec les principes d'intervention suivants :

- sortir du fonctionnement cloisonné et faire tomber les barrières entre la médecine de ville, l'hôpital, le domicile, le médico-social, pour faire en sorte que les patients bénéficient d'une prise en charge coordonnée entre les différents acteurs et donc plus efficiente et moins coûteuse ;

- rapprocher le soin du patient, rééquilibrer l'offre de soins sur le territoire et offrir une médecine personnalisée ;
- évaluer de façon permanente le système de santé, pour permettre une information précise des patients et un meilleur pilotage des politiques de santé ;
- redonner des marges de manœuvre au niveau local et permettre aux établissements et à leurs responsables de répondre aux défis constants d'adaptation du système de santé.

Cette transformation doit permettre de transmettre un système de santé solide et performant aux générations futures.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, le Comité propose deux réformes structurantes :

- **créer un système fluide, sans barrières institutionnelles et administratives inutiles entre les différents pôles de soins (ville, hôpital…). Pour cela, nous préconisons de** :
  - rembourser les soins fournis par les professionnels de santé exerçant en ville à la condition qu'ils se soient inscrits dans un système de coordination entre les acteurs. Dans le cas contraire, ces professionnels ne seraient pas « conventionnés » et leurs actes ne pourraient donc pas donner lieu à remboursement par la sécurité sociale ;
  - faire évoluer le système de tarification des soins ville et hôpital – tarifs auxquels les soins sont remboursés par la sécurité sociale – pour inciter à la coordination entre acteurs, à la qualité et à la pertinence des soins délivrés ;
  - mesurer la qualité des soins, l'expérience et la satisfaction du patient et utiliser ces indicateurs pour piloter notre système de santé, y compris sur le plan financier (dotations des hôpitaux, niveau de remboursement des soins en ville) ;
  - renforcer la pertinence des actes, à travers le développement de référentiels, et des outils numériques permettant aux patients d'être mieux informés sur les traitements proposés et aux professionnels de comparer leurs pratiques ;
  - rénover l'organisation interne, la gestion des ressources humaines, le management et le dialogue social dans les établissements publics de santé pour redonner aux managers les moyens de répondre au besoin d'adaptation constante du système de santé. Il est notamment proposé de déconcentrer l'essentiel des actes de gestion des 50 000 agents relevant du niveau national (directeurs, directeurs des soins, praticiens hospitaliers …) en matière de recrutement, de mobilité et d'avancement ;
  - mettre en place des modalités de facturation du patient à l'hôpital qui améliorent le recouvrement et simplifient la vie de l'usager (paiement à l'entrée, prise d'empreinte de carte bancaire, forfaitisation …) ;
  - limiter le recours à l'hospitalisation complète et accélérer le développement de la médecine ambulatoire, pour basculer plus de nuitées en hôpital de jour ;

- **mieux répartir et graduer de l'offre de soins sur les territoires, c'est-à-dire les différentes solutions offertes aux patients pour se soigner, en insistant sur l'offre de des soins primaires, pour que les patients aient moins besoin d'aller à l'hôpital, notamment aux urgences.** Pour cela, nous préconisons de :

- mieux adapter l'offre de soins aux besoins locaux, notamment en améliorant la répartition de l'offre sur le territoire (cela passe par le renforcement des groupements hospitaliers de territoire, qui favorisent l'émergence de projets structurés par territoire) et en mettant en place une plateforme d'orientation, d'information et de coordination au service du patient **;**
- développer la délégation de compétences aujourd'hui exercées par les médecins (par exemple les métiers d'infirmier en pratique avancée), en s'inspirant des exemples européens et internationaux réussis. Par exemple, certaines vaccinations ou le suivi de patients malades chroniques pourraient être assurés par des infirmiers ;

- **renforcer l'innovation en santé, la sécurité et l'efficience du système de soins et mettre en place des parcours coordonnés au service du patient, en utilisant pleinement les solutions offertes par le numérique et les données de santé. Cette transformation passe par les actions suivantes** :
  - lancer un « plan santé numérique » de grande ambition destiné à donner une forte impulsion à la numérisation des usages et des processus à l'hôpital, en ville et dans les établissements médico-sociaux ;
  - mobiliser, coordonner et exploiter le potentiel offert par les données de santé (soutien à la recherche et à l'innovation en santé, transparence et évaluation de la qualité des soins, prévention, pharmacovigilance et évaluation en vie réelle des produits de santé, maîtrise médicalisée etc.). Cet objectif pourrait passer par la création d'un opérateur public de la donnée de santé ;
  - généraliser en priorité la télémédecine à tous les citoyens vivant dans une commune identifiée comme étant un désert médical, augmenter le recours à la télésurveillance à domicile pour un meilleur suivi des maladies chroniques, donner accès aux actes de télémédecine à toutes les professions médicales, diminuer le nombre d'hospitalisation en EHPAD ;
  - décloisonner le parcours de soins en généralisant l'usage des outils numériques et les échanges de données patients, ce qui passe notamment par une meilleure articulation des dossiers patients numériques existants et par le développement des usages du dossier médical personnalisé ;
  - garantir la réussite des projets de santé numérique en associant systématiquement les patients et les professionnels pour identifier et développer de nouveaux usages ;
  - proposer à chaque patient un environnement numérique sur lequel il pourrait facilement retrouver les données et informations qui le concernent ;
  - saisir les opportunités offertes par le numérique pour améliorer l'efficience du système de santé. Par exemple, réguler plus fortement les dépenses de transport sanitaire prescrites par les professionnels de santé qui augmentent très rapidement[10], via le développement des usages numériques en santé, et notamment de la télémédecine.

[10] De 4,8 % par an, un rythme deux fois plus rapide que la croissance de l'ensemble des remboursements de soins.

Impacts attendus

L'ensemble de ces réformes devrait améliorer la qualité de notre système de santé et le service rendu aux patients. Nous pourrons le mesurer grâce à trois résultats clé:

- **réduire de 10 000 le nombre de décès évitables par an** liés à la prise en charge médicale, en assurant une prise en charge homogène aux meilleurs standards internationaux ;
- **améliorer la qualité des prises en charge, en mesurant et en mettant à disposition du public la qualité des soins délivrée en établissements mais aussi en ville, sur la base d'indicateurs définis avec les professionnels, et en mesurant également l'expérience patient.**

Ces réformes **permettront d'améliorer les conditions de travail des personnels** grâce au désengorgement de l'hôpital et au rééquilibrage avec la médecine de ville et donc de répondre au maise actuel. Ces réformes devraient enfin permettre de rendre le système de santé plus efficient, en générerant plus de **5 Mds€ d'économies**.

PROPOSITION 6 |

Retarder l'entrée dans la dépendance et mieux prendre en charge les personnes concernées

Constats

La population française vieillit. La part des plus de 80 ans dans la population devrait passer de 5 % en 2010 à 11 % en 2060. Ce mouvement se traduit mécaniquement par une augmentation de la population âgée en perte d'autonomie. Cela génère une hausse régulière des dépenses publiques qui y sont liées (22,2 Md€ en 2016). D'ici 2060, ces dépenses pourraient doubler d'après les projections démographiques. Ainsi, ce domaine représente 1,1 % du PIB aujourd'hui et pourrait se situer entre 1,85 % et 2,25 % du PIB en 2060. Par ailleurs, la perte d'autonomie est ce qui effraie le plus les Français face à la vieillesse[11].

Retarder la perte d'autonomie par des actions de prévention représente donc un enjeu considérable pour la qualité de vie des personnes âgées comme pour les finances publiques.

Or, les moyens consacrés à la prévention ne représentent qu'une infime partie des dépenses engagées : un peu plus de 500 M€ sur les 22,2 Md€ en 2016.

Par ailleurs, pour les personnes âgées concernées par la dépendance lourde, l'offre d'hébergement spécialisé est mal répartie sur le territoire et ces structures spécialisées souffrent d'un déficit récurrent de moyens.

Enfin, il existe des inégalités tarifaires d'un département à l'autre. Le paysage des établissements se caractérise par une grande diversité des structures et des modèles de financement, ce qui entraîne des problèmes d'équité entre les usagers face au coût que représente la prise en charge de la dépendance.

[11] 56 % d'entre eux d'après un sondage Ipsos de 2010 ; 29 % pour le manque d'argent qui est le second facteur d'inquiétude.

Objectifs

La prévention de la perte d'autonomie constitue une priorité et doit permettre d'aider les personnes âgées à continuer à vivre chez elles aussi longtemps que possible. Cette politique de prévention doit permettre de :

- repérer les personnes les plus à risque ;
- leur proposer des actions propres à retarder la perte d'autonomie ;
- réduire les facteurs qui conduisent la situation à s'aggraver en cas de dépendance avérée.

L'enjeu économique est significatif : sur la base des projections disponibles[12], on peut estimer que si l'on parvient à réduire de 10 000 personnes par an le nombre de personnes devenant éligibles à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), on pourrait diviser par deux l'augmentation annuelle de la dépense.

Parallèlement, l'offre pour les personnes âgées dont la dépendance nécessite un hébergement spécifique doit être améliorée sur l'ensemble du territoire. Il faut notamment simplifier les mécanismes de financement, de gouvernance et de régulation de l'offre et améliorer les conditions de prise en charge des personnes âgées (meilleur accueil, meilleure prise en compte de leurs besoins, …).

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, le Comité propose quatre axes de transformation :

- **mieux organiser le repérage des populations fragiles et cibler les actions de prévention vers les personnes qui en ont le plus besoin. Pour cela :**
  - organiser la collecte et les échanges de données permettant de repérer les populations les plus à risque de fragilité et de perte d'autonomie (croisement de données personnelles entre organismes de sécurité sociale, échanges d'information entre services des départements et organismes de sécurité sociale, détection des évènements de vie constituant des moments de fragilité, …) ;
  - former et associer les professionnels sanitaires et sociaux de terrain au repérage de la fragilité et de la perte d'autonomie ;
  - mettre en place une évaluation de la perte d'autonomie qui serait unique et partagée entre l'ensemble des acteurs publics concernés ;
  - engager un programme d'études pour mieux connaître les facteurs de risque de perte d'autonomie et évaluer l'efficacité des interventions de prévention ;

- **améliorer la participation des personnes âgées aux actions de prévention :**

[12] Voir notamment « Personnes âgées dépendantes : les dépenses de prise en charge pourraient doubler en part de PIB d'ici à 2060 », Etudes et résultats n°1032, DREES ? octobre 2017.

- identifier les freins à la participation à des actions de prévention et les leviers de motivation efficaces et adapter la communication sur les programmes proposés aux publics et au contexte social et familial ;

- **faire en sorte que le passage à l'hôpital ne soit pas un facteur de perte d'autonomie ou d'aggravation de la perte d'autonomie pour les personnes âgées. Cela passe par les leviers suivants** :
  - mieux coordonner les interventions des acteurs du système de santé pour éviter les hospitalisations ou en réduire la durée. Cela passe par la généralisation des structures de coordination ville – hôpital, par le développement des missions d'appui des établissements de santé auprès des médecins de ville et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) (notamment pour la mise en place de permanences téléphoniques assurées par un gériatre pour conseiller les médecins généralistes sur des cas complexes) et par le développement des astreintes infirmières la nuit en EHPAD ;
  - revaloriser la dimension gériatrique des établissements publics avec un travail sur leur culture et leur organisation et reconnaître l'action des personnels et des structures qui agissent pour prévenir la perte d'autonomie ou sa dégradation ;
  - organiser la sortie d'hôpital pour prévenir toute perte d'autonomie (en développant la coordination avec les autres structures pour éviter toute rupture de la prise en charge, en organisant un accompagnement du retour à domicile par un soignant …) ;

- **mieux répartir les places d'hébergement sur le territoire et inciter financièrement au maintien à domicile :**
  - faire converger les besoins et les moyens de chaque établissement. Pour cela, la négociation des contrats d'objectifs et de moyens des établissements doivent se fonder sur une évaluation actualisée des besoins des résidents. Cela donnerait plus de visibilité aux établissements sur leur financement futur et leur permettrait d'accueillir plus sereinement des résidents plus dépendants. Il faudrait donc mettre en place des indicateurs permettant de mesurer les besoins d'accompagnement des populations prises en charge. Cela nécessite également de calculer les dotations des établissements à partir d'une référence nationale, afin de garantir une égalité de traitement des bénéficiaires sur l'ensemble du territoire ;
  - adopter une convention commune de programmation pluriannuelle qui fixerait un cadre régional de répartition et d'évolution de l'offre. Ce document serait contraignant pour les agences régionales de santé et les départements ;
  - mettre en place un système de financement qui incite au maintien à domicile des personnes âgées. Il pourrait ainsi être envisagé de modifier les modes de financement des établissements d'hébergement. Dans le système actuel, les établissements sont principalement financés sur fonds publics qui leur sont versés directement. En cas de maintien à domicile, à l'inverse, ce sont les personnes concernées qui assurent les financements et bénéficient, éventuellement, d'aides publiques (crédits d'impôts, prestations sociales…). On pourrait donc augmenter la part du financement des établissements spécialisés directement versée par la personne hébergée en réorientant les fonds publics actuellement versés aux établissements vers les personnes hébergées ;

- **conduire une réflexion ambitieuse sur le financement de la dépendance, via la création éventuelle d'un 5ème risque**. Le poids croissant dans la population des personnes âgées en situation de dépendance nécessite de conduire une réflexion très ambitieuse sur les moyens pour financer la dépendance liée au grand âge, en créant éventuellement un 5ème risque.

Impacts attendus

Ces réformes **amélioreront l'espérance de vie en bonne santé ou l'espérance de vie sans incapacité**. Leur bonne exécution pourra notamment se mesurer à l'effort fait en matière de prévention qui, seul, permettra de générer une diminution de la dépense publique que l'on peut évaluer à **300 M€.**

PROPOSITION 7 |

Simplifier la vie des personnes en situation de handicap et celle de leurs proches

Constats

En dépit des moyens investis ces dernières années pour le soutien aux personnes handicapées – plus de 40 Md€ en 2015 –, le « *service public du handicap* » cristallise les insatisfactions des usagers : inégalités de traitement sur le territoire, accès aux droits et services longs, complexes et peu lisibles, complexité administrative avec des structures qui dépendent de l'État d'un côté et des départements de l'autre, absence de coordination du parcours de l'usager contraignant les personnes concernées et leurs proches à de véritables « *parcours du combattant* » et à une « justification permanente », qualité de service des maisons départementales pour les personnes handicapées jugée faible[13].

Pour les personnes en situation de handicap pour lesquelles un accueil spécialisé doit être envisagé, l'offre est insuffisante et inégalement répartie sur le territoire.

Enfin, malgré les nombreuses avancées en matière d'éducation permises par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, les freins à l'inclusion scolaire restent nombreux (disponibilités dans des classes spécialisées, possibilité de recourir à des personnels d'encadrement…) et sont sources d'incertitudes pour les familles, et de ruptures de parcours pour les personnes.

[13] Ce constat et une partie des propositions sont issus de la mission confiée à Adrien Taquet et Jean-François Serres en novembre 2017, pour simplifier le parcours administratif des personnes en situation de handicap

Objectifs

L'objectif est de faciliter la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et de leurs proches, de garantir l'homogénéité et l'effectivité des droits sur le territoire, de favoriser l'inclusion et l'insertion éducative, de concevoir une offre de prise en charge plus innovante et graduée et de mieux réguler l'offre d'accueil spécialisée lorsqu'elle est nécessaire, pour offrir à chacun une place adaptée.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous préconisons les réformes suivantes :

- **renforcer le rôle de l'État pour garantir l'égalité d'accès aux droits et aux services dédiés aux personnes en situation de handicap sur le territoire. Concrètement cela consiste à :**
  - renforcer le rôle de coordonnateur de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) vis-à-vis des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) qui aujourd'hui dépendent des conseils départementaux ;
  - standardiser les processus appliqués dans toutes les MDPH, en s'appuyant notamment sur un système d'information commun et des référentiels, pour renforcer l'égalité de traitement au niveau territorial ;
  - harmoniser les décisions des commissions spécialisées. Au sein de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée, sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire et du plan de compensation proposé. Cette commission est notamment compétente pour apprécier le taux d'incapacité de la personne handicapée, attribuer la prestation de compensation, reconnaître la qualité de travailleur handicapé ou encore se prononcer sur les mesures facilitant l'insertion scolaire, etc. Notre proposition vise à unifier les décisions pour éviter les inégalités territoriales ;
  - faire en sorte que les droits accordés par une MDPH soient valables dans un autre département durant 12 mois en cas de déménagement, pour faciliter la mobilité des personnes en situation de handicap et éviter les carences ;

- **améliorer la qualité de service délivrée par les MDPH**, en allégeant la charge administrative pour les usagers et les personnels et en renforçant l'accompagnement :
  - adopter une logique de confiance, plus déclarative, pour l'examen des situations, notamment lorsque l'information est déjà validée par des acteurs de l'écosystème qui jouent un rôle de coordination (exemple : enseignants référents) et demander moins de justificatifs (le dossier MDPH pouvant atteindre 100 pages avec les justificatifs comme par exemple les devis des professionnels de santé). En particulier, pour alléger la charge autant des personnes concernées que des agents, il s'agit d'accorder des droits pour la durée pour laquelle ils sont justifiés en supprimant l'obligation actuelle de renouvellement des dossiers. On devrait par exemple accorder des droits sans limitation de durée lorsque le handicap le justifie ou encore accorder l'allocation adulte handicapé de niveau 1 (pour les personnes présentant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %) et les droits associés sans limite de durée pour les personnes dont les difficultés

fonctionnelles ne sont pas susceptibles d'évoluer favorablement. Dans la même logique, on devrait accorder l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé jusqu'à la limite d'âge de cette aide ;

- confier le renouvellement de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé aux médecins du travail plutôt qu'à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de la MDPH afin de lier la reconnaissance du handicap au métier exercé ;
- donner le pouvoir de décision à l'équipe pluridisciplinaire sur les cas simples et repositionner la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées sur les cas complexes ;
- organiser des échanges d'information entre les MDPH et les opérateurs de protection sociale dans une logique « *dîtes le nous une fois* » pour déclencher des prestations (APL,…). Par exemple, on pourrait ouvrir automatiquement l'aide pour une complémentaire santé (ACS) pour les bénéficiaires de l'AAH ;
- recentrer le rôle des MDPH sur l'accompagnement, et offrir aux usagers un référent, qui soit l'interlocuteur unique chargé de coordonner le parcours de l'usager ;

▶ **créer un portail national pour améliorer l'information des personnes handicapées et de leur famille**. Ce portail serait accessible depuis le site de chaque MDPH, pour fournir à la fois de l'information de référence et des services. On y mettrait à disposition les données relatives aux solutions d'accueil et notamment les places disponibles et la qualité des établissements spécialisées ainsi que la liste des établissements scolaires et supérieurs publics comme privés qui accueillent les jeunes en situation de handicap ;

▶ **favoriser l'accès à l'éducation dès la maternelle** :

- créer un vrai métier de l'accompagnement en milieu scolaire des élèves en situation de handicap, en recrutant et en formant spécifiquement les personnels ;
- attribuer les personnels d'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH) pour un cycle d'enseignement complet (maternelle, premier cycle primaire CP-CE2, deuxième cycle primaire CM1 – CM2)) afin d'éviter les formalités de renouvellement chaque année ;
- attribuer systématiquement l'AESH en cas de besoin soutenu et continu sur l'ensemble du temps d'enseignement ;
- faciliter le retour des enfants et adolescents scolarisés en milieu spécialisé vers le milieu ordinaire sans nouveau passage devant la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ;
- adapter l'offre éducative en fonction des territoires. Créer des classes spécialisées (ULIS) par type de handicap dans les zones densément peuplées et, à l'inverse, des ULIS moins spécialisées dans les zones rurales mais en dotant mieux ces dernières en personnels pour assurer à chaque enfant une solution adaptée à proximité de son domicile ;

▶ **faciliter le maintien dans la vie professionnelle des parents d'un enfant en situation de handicap** :

- développer des solutions pour la petite enfance et la garde d'enfants en situation de handicap : places réservées dans les crèches, mécanismes de compensation pour les assistantes maternelles agréées, formation des professionnels de la petite enfance, crèches spécialisées, avantage pour les entreprises de garde d'enfants qui proposent des services pour les enfants handicapés… ;

- identifier les solutions permettant d'assurer une continuité de l'accompagnement entre les temps scolaires et périscolaires par exemple en répartissant mieux le temps de travail des AESH … ;

- **adapter l'offre des établissements spécialisés pour proposer des solutions au plus proche des usagers** :
  - **réguler l'offre en matière d'établissements spécialisés au niveau régional en évoluant vers un principe de pilote et de financeur unique (ARS).** En effet, le financement croisé (département et assurance maladie) des établissements accueillant des personnes en situation de handicap engendre de la complexité et nuit à l'efficience du pilotage notamment en matière de régulation de l'offre à un niveau régional ;
  - **décloisonner l'offre des établissements spécialisés, pour disposer d'une offre mieux adaptée aux besoins des personnes en situation de handicap et à plus grande proximité de leurs proches**. En effet, la logique d'hyperspécialisation engendre de nombreuses rigidités en matière de financement, d'évolution de l'offre, de répartition des places sur le territoire etc. Une même structure doit proposer des réponses graduées, allant de l'institutionnalisation complète jusqu'à l'accompagnement à domicile afin de s'adapter à des situations diversifiées. Cela passe par une **simplification des référentiels et du paysage institutionnel.**

Impacts attendus

Les mesures que nous préconisons doivent améliorer la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et de leurs aidants, en particulier en simplifiant leurs relations avec l'administration.

Elles doivent se traduire par une augmentation significative du **taux de satisfaction des usagers concernés**. La simplification des dispositifs doit pouvoir se traduire concrètement par la baisse du nombre de pages transmises chaque année aux services publics (essentiellement dossier MDPH avec tous ses justificatifs).

PROPOSITION 8 |

Réduire les inégalités et placer la France dans les 10 meilleurs systèmes éducatifs mondiaux

Constats

L'école constitue le ciment de la cohésion nationale, la promesse de l'égalité des chances et le socle de la méritocratie républicaine. La République s'est construite par l'école, autour de ces enseignants qui ont cru en leurs élèves et qui leur ont donné les clés pour réussir. Dans un contexte en forte évolution, comment l'école peut-elle continuer à faire vivre et partager les valeurs de la République et faire réussir tous les enfants ?

Les évolutions de notre économie et de notre société font peser de fortes attentes sur notre école et notre système éducatif. Elle doit répondre à de nouveaux enjeux : donner aux enfants puis aux jeunes les connaissances et les compétences nécessaires pour trouver leur place dans la société et aborder sereinement le marché du travail, dans un monde connaissant de fortes mutations (révolution numérique, mondialisation de plus en plus complexe, évolution du cadre de vie, etc.).

Face à ces enjeux, les constats sur les performances de notre système éducatif sont décevants : au sein de l'OCDE, la France est le pays où la situation sociale des parents détermine le plus les résultats scolaires de leurs enfants. Les résultats éducatifs de la France aux grandes enquêtes internationales ne sont que dans la moyenne, alors que l'engagement et la mobilisation des enseignants n'ont pas faibli et que leurs efforts sont considérables.

Objectifs

La rénovation de notre système éducatif doit permettre d'améliorer les résultats des élèves, en mettant un accent fort sur la réduction des inégalités. Notre objectif, au-delà des résultats, est de restaurer la confiance des parents dans le système éducatif français et de répondre de manière plus adaptée aux besoins des territoires.

Pour cela, notre ambition est de mobiliser tous les acteurs de l'éducation en :

- activant toutes les forces vives présentes sur les territoires ;
- faisant fructifier l'esprit d'équipe dans les établissements scolaires, en impliquant l'ensemble des agents de ces établissements ;
- revalorisant le métier d'enseignant pour lui rendre son attractivité, avec une nouvelle vision de la carrière et du rôle dans l'équipe pédagogique.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous proposons de rénover notre système éducatif autour de principes ambitieux : une plus grande transparence sur les performances en tenant compte des contextes propres à chaque environnement ; une confiance plus grande faite à l'administration déconcentrée du ministère de l'Éducation nationale et aux responsables d'établissements pour que les décisions puissent être prises au plus près des réalités du terrain ; un meilleur accompagnement des enseignants tout au long de leur carrière.

Ces principes guident la proposition des réformes suivantes :

- **mettre en place l'évaluation des établissements pour les responsabiliser,** valoriser leurs initiatives et engager l'ensemble de la « *communauté éducative* » – chefs d'établissement, équipes pédagogiques, personnels administratifs, collectivités territoriales, parents, élèves – dans une démarche d'amélioration. Les évaluations porteraient sur un ensemble large de critères : résultats des élèves, conditions d'étude, sécurité et bien-être des élèves et des personnels, implication et animation des équipes, conditions matérielles, etc. Elles tiendraient compte du contexte socio-économique, matériel et géographique des établissements, afin de donner du sens aux résultats. À l'issue de ces bilans, il faudra tirer les conséquences des résultats et proposer des solutions pour répondre concrètement aux difficultés constatées. Par ailleurs, pour restaurer la confiance dans le système scolaire et donner du sens à ces évaluations, il est indispensable de procéder systématiquement à leur publication ;
- **responsabiliser davantage les chefs d'établissement** notamment en leur donnant plus de marges de manœuvre pour constituer leur équipe pédagogique et élargir les postes dits « à profil », qui requièrent des compétences précises pour répondre à des besoins particuliers, dans le cas de la mise en œuvre des projets d'établissement. Pour cela, il faut renforcer la professionnalisation des personnels de direction et des gestionnaires d'établissement (par un mode de recrutement plus ouvert et une formation adaptée à leurs fonctions) et leur assurer un déroulement de carrière plus attractif afin qu'ils jouent pleinement leur rôle de manager et d'accompagnement de leur équipe pédagogique. Cette responsabilisation des chefs d'établissement leur permettra de véritablement développer des projets pédagogiques et d'établissement, ce qui renforcera le sens des évaluations que nous préconisons **;**
- **responsabiliser davantage le niveau déconcentré.** Le niveau déconcentré a vocation à devenir l'échelon le plus pertinent de pilotage opérationnel du système éducatif. Les différentes directions d'administration centrale seraient alors des directions de support pour les niveaux déconcentrés. Pour cela, nous proposons concrètement de :
    - faire de l'académie l'échelon de décision stratégique pour la mise en œuvre de la politique éducative. Par ailleurs, le périmètre des académies serait revu pour se rapprocher de la carte des services de l'Etat sur le format des nouvelles régions ;

- renforcer le rôle de l'échelon départemental[14] pour qu'il décline à son niveau les orientations régionales (stratégie d'animation pédagogique, accompagnement des établissements…) et mettre en place une gestion des carrières des enseignants ;
- développer une fonction ressources humaines, mise en œuvre jusqu'au niveau départemental, pour accompagner les personnels des établissements. Cela permettrait notamment d'accompagner les personnels avant que les difficultés ne surgissent mais également d'ouvrir les enseignants vers d'autres environnements professionnels, etc. ;

► **revoir la formation des enseignants afin qu'elle favorise l'exercice du métier mais aussi les mobilités professionnelles et la diversité des carrières :**

- **la formation initiale doit être revue** selon plusieurs modalités : tout d'abord le moment du concours pourrait intervenir dès la fin du cycle de licence, afin de consacrer les deux années de master à une formation en alternance dans laquelle la pratique mais aussi la réflexion autour des pratiques pédagogiques occupent une place de choix ; ensuite les pré-recrutements pourraient être développés. Les étudiants s'engageraient tôt dans leur cursus à devenir enseignant et pourraient ainsi bénéficier rapidement d'une première insertion dans le monde professionnel, avant de passer les concours ; enfin une évaluation objective et impartiale des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) doit être menée et pourrait donner lieu à une accréditation professionnelle ainsi qu'une réflexion sur le recrutement des personnels des ESPE et leur lien avec l'université ;
- **la formation continue doit elle aussi être repensée,** en rendant certaines formations obligatoires, en laissant le choix aux enseignants pour les autres et en effectuant les formations en dehors des heures de cours tout en les valorisant pour que les enseignants qui s'y rendent. En effet, le fait que les formations aient lieu durant les heures passées devant les élèves constitue un frein à l'accès à la formation et une augmentation du coût lorsque les remplacements sont obligatoires (dans le cas du primaire uniquement). La proposition est donc d'intégrer un temps réservé à la formation, de 3 à 5 jours, pleinement intégrée aux obligations réglementaires de service avec sa valorisation. **Contrepartie indispensable au caractère contraignant des formations, il convient d'améliorer la qualité des formations offertes et ouvrir davantage la formation des enseignants, notamment par la recherche.** Les formations gagneraient notamment à développer les nouvelles pratiques d'enseignement, laissant davantage de place à l'interaction entre élèves et professeurs, et moins à la transmission de contenus sous une forme descendante. Une distinction doit cependant être opérée entre les niveaux primaire et secondaire. Dans le primaire, le temps réservé à la formation existe d'ores et déjà mais devrait être renforcé[15]. Dans le secondaire, ce temps devrait être instauré. En effet, bien que les obligations de service des enseignants du secondaire ne se réduisent pas au service d'enseignement devant les élèves[16], aucune obligation spécifique de

[14] Direction d'académie des services de l'éducation nationale
[15] Les textes prévoient 18 heures annualisées dédiées à l'animation et aux actions de formation continue, dont au moins la moitié consacrée à cette dernière, la formation pouvant être réalisée à distance (décret n°2008-775 du 30 juillet 2008, tel que commenté par la circulaire n°2013-019 du 4 février 2013).
[16] Les décrets n°2014-940 et 2014-941 du 20 août 2014 ; la circulaire n°2015-057 du 29 avril 2015.

formation n'y est intégrée, hors celle prévue par le droit commun de la fonction publique[17] ;

- **utiliser le numérique pour améliorer la qualité de l'enseignement.** Le numérique contribue directement à la part d'individualisation indispensable dans les méthodes d'apprentissage. Par exemple, on peut utiliser les supports digitaux pour les exercices qui nécessitent une répétition dès l'école primaire, ou encore, renforcer l'enseignement des langues au secondaire et au-delà. Le numérique constitue une solution temporaire pour assurer des formations de remplacement en cas d'absence d'un enseignant dans le secondaire par exemple. Il constitue également une piste prometteuse pour améliorer l'accessibilité du service public de l'éducation, à la fois pour les élèves ou les enseignants en situation de handicap. Un préalable est d'anticiper la transformation des métiers (mixité physique et digital, personnalisation,…) et de former les enseignants au numérique pour leur permettre d'en saisir les avantages et les limites ;
- **clarifier les responsabilités des différentes collectivités territoriales afin d'assurer une plus grande équité sur le territoire.** Au niveau maternel et élémentaire, nous préconisons de transférer les compétences scolaires et périscolaires au niveau intercommunal, afin d'assurer une meilleure péréquation et une plus grande équité dans la répartition des moyens sur le territoire. Pour les collèges, compte tenu des très forts écarts des dépenses actuelles par élève d'un département à l'autre, il faudra mener une étude pour comprendre pourquoi ces coûts varient autant et quel est l'effet sur les élèves. En s'appuyant sur les résultats de cette étude, il faudra choisir le meilleur niveau territorial de gestion des collèges (intercommunalité, départements ou régions) ;
- **augmenter le temps d'enseignement** des enseignants du secondaire actuels avec un recours à deux heures supplémentaires, ce qui conduira à **améliorer leurs rémunérations, et créer pour cela un nouveau corps d'enseignants** qui pourrait se substituer progressivement à celui de professeur certifié. Pour ce nouveau corps, que les enseignants pourraient rejoindre sur la base du volontariat, le temps d'enseignement serait supérieur à celui des professeurs certifiés mais la rémunération serait également supérieure. Par ailleurs, on pourrait leur proposer des dynamiques de carrière plus intéressantes. Ce corps serait soumis à des obligations supplémentaires (bivalence, annualisation d'une partie du temps d'enseignement, obligation de remplacement dans l'intérêt du service) qui offriraient plus de souplesse aux chefs d'établissement.

Impacts attendus

Au final, l'impact de ces réformes doit pouvoir se mesurer simplement, d'une part par l'amélioration du classement sur tous les indicateurs PISA (*Programme for International Student Assessment*), établi tous les trois ans par l'OCDE, et, d'autre part, par la réduction des inégalités scolaires. Cela ne passe pas par l'attribution de ressources supplémentaires – le Comité ayant d'ailleurs identifié 300 M€ d'économies dans ce domaine.

[17] Le décret 2007-1470 du 15 octobre 2007, applicable à tous les fonctionnaires de l'État, dispose ainsi en son article 7 que « Les fonctionnaires peuvent être tenus, dans l'intérêt du service, de suivre des actions de formation continue prévues au 2° de l'article 1er »

PROPOSITION 9 |

Augmenter et améliorer l'accueil dans l'enseignement supérieur en différenciant l'offre

Constats

L'enseignement supérieur est aujourd'hui confronté à un double défi :

► **un défi quantitatif,** avec l'arrivée de générations plus nombreuses et la progression de la durée des études. L'objectif est de former tous les bacheliers qui souhaitent poursuivre leurs études. En 2022, l'enseignement supérieur devrait compter 204 000 étudiants de plus qu'en 2017 (pour 2,6 millions d'étudiants à la rentrée 2017)[18]. De plus, le pic des naissances de l'an 2000 conduira à un afflux d'étudiants à la rentrée prochaine : 56 600 étudiants en plus sont attendus, dont 28 300 nouveaux inscrits supplémentaires. L'arrivée massive d'étudiants dès la rentrée 2018 constitue un risque important sur la qualité de leur accueil dans l'enseignement supérieur, d'autant plus que les moyens prévus paraissent très en deçà des besoins estimés ;

► **un défi qualitatif :** dans la promotion 2011, 61 % des étudiants n'ont pas réussi leur licence en quatre ans et environ 1/5ème des étudiants sortent de l'enseignement supérieur sans diplôme. Les compétences acquises sont parfois inadaptées au marché du travail, alors même qu'elles sont cruciales, notamment pour ce qui concerne les compétences de pointe.

Par ailleurs, la dépense par étudiant, en baisse sur les dernières années (- 8 % entre 2013 et 2016 pour les universités), se situe au niveau de la moyenne de l'OCDE, inférieure à certains grands pays développés[19]. Elle pourrait être optimisée par une réduction de l'échec, liée à une meilleure orientation et par une modernisation des méthodes pédagogiques.

Enfin, le système actuel de subventions de la recherche et de l'enseignement supérieur n'est pas suffisamment incitatif. En effet, les subventions publiques constituent aujourd'hui trois quarts des ressources des universités et des organismes de recherche. Or, l'attribution de ces subventions n'est pas conditionnée à la performance, à l'atteinte d'objectifs ou de résultats.

[18] Source MESRI.

[19] Le coût moyen d'un étudiant est variable selon les filières, notamment entre un élève en licence et en classe préparatoire

Objectifs

L'ambition est d'améliorer le taux de réussite à l'université et l'accès à l'emploi en sortie d'études.

Réformes préconisées

L'atteinte de ces objectifs passe notamment par un nouveau pilotage des universités, qui les responsabilise davantage avec une contractualisation autour d'objectifs plus clairs, portant sur la qualité de l'enseignement, la réussite universitaire des étudiants et sur leur insertion professionnelle. Cela passe également par une régulation de l'offre de formation afin qu'elle soit en adéquation avec les besoins du marché du travail. Pour atteindre ces objectifs, nous proposons de :

- **piloter les universités et tous les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche par le contrat, y compris sur la question des moyens**. Il s'agit de moduler le financement des opérateurs en fonction de critères clairs et évalués. Cela doit concerner à la fois les universités et les organismes de recherche. Pour cela, il faut :
  - mener des évaluations plus fréquentes et définir des critères qui portent sur la réussite des étudiants en tenant compte des contextes locaux, l'insertion dans le tissu économique national et local, la visibilité internationale de la recherche et sa valorisation. Les critères, au-delà des résultats, pourraient aussi prendre en compte les moyens mobilisés (par exemple la qualité de l'enseignement). Ils pourraient être différents selon la vocation régionale, nationale ou internationale de l'université ;
  - assumer des attentes différenciées et encourager le positionnement des universités de proximité sur un enseignement à forte valeur ajoutée : l'implantation des organismes de recherche, ainsi que les aides accordées dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, ont façonné le paysage universitaire autour d'universités pluridisciplinaires de recherche et d'universités de proximité positionnées au niveau international sur un ou quelques domaines d'excellence. Cette différenciation doit être considérée comme un atout pour la recherche comme pour l'enseignement supérieur ;
  - ajuster la carte des laboratoires de recherche aux domaines d'excellence des universités et des grandes écoles : la logique de différenciation conduit les universités à se spécialiser sur un ou plusieurs domaine(s) d'excellence. Les crédits de recherche doivent être alloués selon les domaines d'excellence qui auront été choisis au moment de la différenciation des laboratoires ;
  - rendre les financements plus incitatifs : le financement des organismes doit davantage dépendre des résultats pour constituer une incitation à accroître la qualité de l'enseignement et de la recherche. Pour cela plusieurs méthodes peuvent être mobilisées. La première consiste à répartir un montant fixé entre établissements comparables voire entre organismes selon l'atteinte de leurs objectifs. La deuxième, qui peut être combinée avec la première, est d'augmenter les ressources des appels à projets nationaux en complément des subventions actuelles ou en substitution ;

- **accroître l'autonomie des universités, notamment en diversifiant et en augmentant leurs ressources propres**. Cela consiste à :
  - développer l'offre de formation tout au long de la vie à l'université et faciliter la mise en place d'une tarification spécifique pour ces formations ;
  - davantage recourir aux financements européens, notamment via les appels à projets. Les bénéfices seraient également indirects, par une meilleure insertion dans les réseaux de recherche internationaux ;
  - poursuivre le mouvement de transfert du patrimoine immobilier de l'État vers les universités et inciter celles-ci à rationaliser leurs implantations immobilières morcelées à l'échelle d'une intercommunalité par exemple ;
  - lancer une réflexion sur les autres ressources propres susceptibles d'être utilisées, y compris les droits d'inscription à l'université ;
- **rendre l'organisation du ministère cohérente avec son rôle de pilote de la politique publique.** Renforcer l'autonomie des établissements suppose que les ressources soient placées au sein des établissements et non dans les directions d'administration centrale. Le ministère devrait donc conserver uniquement des fonctions stratégiques et de pilotage de sites, et une expertise transversale sur la formation et la recherche, la mise en œuvre étant faite par des opérateurs ;
- **assouplir la gestion des ressources humaines des chercheurs et des enseignants-chercheurs.** Il est indispensable d'offrir une flexibilité accrue aux chercheurs et enseignants-chercheurs pour qu'ils puissent bénéficier de carrières dynamiques et envisager des mobilités y compris vers le secteur privé, en valorisant leur implication dans l'enseignement, dans la recherche, dans la diffusion des connaissances et la valorisation des recherches. Cet assouplissement serait aussi bienvenu pour permettre une gestion plus agile des établissements et des organismes de recherche qui pourraient ainsi gagner les marges de manœuvre nécessaires pour appliquer le projet qui convient à leur situation et à leur stratégie ;
- **mettre en place un pilotage national de l'afflux massif de nouveaux étudiants à partir de la rentrée 2018**
  - mieux orienter les étudiants ;
  - mieux utiliser les places de brevet de technicien supérieur (BTS) qui ne sont pas toutes pourvues actuellement. Cela pourrait permettre d'accueillir plus du tiers des nouveaux inscrits supplémentaires dans ces filières, conduisant les lycéens issus de la voie professionnelle à une réussite plus importante qu'en licence ;
  - élargir les possibilités de mobilité géographique des bacheliers lors de l'affectation des étudiants. Cela pourrait permettre une allocation plus pertinente des moyens. Les tensions ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire et développer la mobilité pourrait donc être une voie pour mieux utiliser les places disponibles. Des études visant à mesurer le niveau d'incitation nécessaire ainsi que les freins à la mobilité devraient être engagées rapidement, notamment pour ce qui concerne la vie étudiante et les œuvres universitaires.

Impacts attendus

Ces réformes permettront de **diminuer les sorties de l'enseignement supérieur sans diplôme** et d'améliorer ainsi l'accès des jeunes à l'emploi.

PROPOSITION 10 |

Mettre le demandeur d'emploi en capacité de construire sa recherche d'emploi

Constats

Le service public de l'emploi français a fait l'objet de profondes réformes depuis 10 ans, cependant les difficultés demeurent.

Il se distingue d'abord par sa complexité. Aux côtés de Pôle Emploi, il existe des acteurs dédiés aux publics spécifiques (Cap emploi pour les personnes en situation de handicap, missions locales pour les jeunes….) ou à vocation généraliste (maisons de l'emploi) qui dépendent souvent de financements simultanés de plusieurs acteurs (État, Pôle Emploi, collectivités locales, partenaires sociaux….). Cela induit des problèmes de coordination et de gouvernance des différents acteurs et nuit à la lisibilité et à l'efficacité des dispositifs d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, le bilan de la création de Pôle Emploi est contrasté. Si ses évolutions récentes, notamment en matière de différenciation du service, de transformation digitale et d'ouverture des données, semblent porter leurs fruits en matière de satisfaction usager, demeure encore la question de l'activation et de la mise en capacité des demandeurs d'emploi.

Enfin, dans un contexte d'augmentation du chômage, le service public de l'emploi a connu une augmentation significative de ses effectifs. Les coûts de personnel ont donc fortement augmenté et sont faiblement flexibles pour faire face à un retournement de la conjoncture.

Objectifs

Les pistes proposées répondent à deux objectifs majeurs : renforcer la responsabilisation des demandeurs dans la construction de leur projet d'évolution professionnelle et rendre Pôle emploi plus flexible, plus adaptable aux variations du chômage.

Réformes préconisées

Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d'atteindre ces objectifs :

- **répondre à la demande d'autonomie des demandeurs d'emploi dans la construction de leurs projets d'évolution professionnelle**. Pour cela nous recommandons :
  - d'octroyer au demandeur un « chéquier d'évolution professionnelle » permettant d'accéder aux différents services d'aides au retour à l'emploi (formation, aides à la mobilité, conseil, etc.) tout en profitant pleinement de la mise en concurrence de ces services ;
  - d'améliorer l'accès du demandeur d'emploi aux résultats des prestataires (efficacité en termes de retour à l'emploi, taux de satisfaction, etc.) afin de faciliter le choix des demandeurs d'emploi. Un dispositif de régulation et de labellisation des opérateurs de placement serait également mis en place par l'État ;

- **renforcer la coordination et la coopération des acteurs du service public de l'emploi**. Cela consiste concrètement à :
  - poursuivre l'ouverture des données disponibles (sur les offres d'emploi et les profils des demandeurs d'emploi) entre les opérateurs du service public de l'emploi, afin de constituer un gisement de données exploitables. Ce gisement serait utile notamment pour le pilotage et pour la définition de nouveaux services. L'ouverture large des données de l'emploi (sous une forme anonymisée) permettait aux partenaires privés de les intégrer à leurs prestations et ainsi de mieux définir leur offre de service ;
  - améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information des opérateurs du service public de l'emploi, afin de faciliter le suivi des demandeurs d'emploi dans une logique de parcours global d'insertion ;
  - mettre fin au monopole de certains opérateurs du service public de l'emploi sur les outils d'accompagnement (contrats d'avenir, garantie jeunes) et harmoniser les conditions de rémunérations entre les dispositifs (garantie jeunes, Epide, école de la deuxième chance….) ;
  - améliorer et renforcer le pilotage national des réseaux Cap emploi et des missions locales ;

- **redimensionner Pôle Emploi** afin que ses effectifs varient en fonction du cycle économique et encourager le développement d'un secteur associatif et privé. Ceci implique de :
  - limiter les recrutements en prévision de la baisse attendue du taux de chômage et renégocier la convention collective de Pôle Emploi, afin de recourir plus fortement à des contrats à durée déterminée (pour faire face à des surcroîts temporaires d'activité) ;
  - ouvrir largement le marché de l'accompagnement de la recherche d'emploi et du conseil en orientation professionnelle. Une régulation de ce secteur devrait toutefois être assuré par une autorité indépendante ou par le ministère du travail ;
  - concentrer les effectifs de Pôle Emploi sur les missions régaliennes (indemnisation et contrôle) et sur les missions d'accompagnement des demandeurs d'emplois les moins autonomes, pour lesquelles sa valeur ajoutée est la plus forte.

Impacts attendus

L'efficacité de ces réformes pourra utilement être évaluée en mesurant régulièrement le **taux de recours au « chéquier d'évolution professionnelle »** et le raccourcissement de la durée au chômage.

Le champ de la politique de l'emploi est par ailleurs une bonne illustration des politiques publiques qui doivent être suffisamment agiles dans leur exécution pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture. Ainsi, compte-tenu des hypothèses de baisse du taux de chômage[20], il paraît utile de pouvoir ajuster les moyens consacrés et ainsi de pouvoir dégager des économies à hauteur de 350 M€ d'économies.

[20] Hypothèse de taux de chômage de 7% en 2022.

PROPOSITION 11 |

Se loger mieux à moindre coût

Constats

Notre pays consacre à la politique du logement un niveau de dépenses publiques sensiblement supérieur à celui des autres pays de l'OCDE. Le montant alloué à la politique du logement a, en outre, augmenté de près de 50 % en dix ans, sans lien apparent avec l'évolution de la production de logements ou de leur prix. Cette hausse résulte à la fois de régimes d'aide plus favorables, sur le plan fiscal notamment, d'une augmentation des volumes de logements aidés, et du rôle d'amortisseur social des aides à la personne.

Pourtant, les résultats de cette politique sont difficiles à mesurer. Par exemple, elle n'a pas permis d'enrayer la progression des taux d'effort des ménages modestes, notamment les locataires, alors que la proportion de propriétaires occupants sans charge d'emprunt atteint un niveau record (38 %).

Si le logement en France est souvent décrit comme « en crise », il ne s'agit pas d'une crise globale, mais de crises extrêmement aigües dans certaines zones localisées. Il existe en effet en réalité des marchés et des publics très différents, qui n'appellent pas une réponse homogène. En particulier, sur un nombre limité de zones dites tendues, le développement d'une offre nouvelle est limité par la rigidité de l'offre foncière. Ces zones connaissent un déficit de logements, qui se traduit localement par une aggravation des phénomènes de surpeuplement et une hausse des prix. Cela peut limiter la capacité des ménages à se loger dans le parc privé et, en conséquence, à limiter la fluidité dans le parc social. Dans ces zones, les propriétaires fonciers ou immobiliers peuvent augmenter le prix de vente de leurs terrains car la demande est abondante et solvabilisée par l'aide publique. Ainsi, d'un côté, ils captent l'aide publique qui se transforme pour eux en rente et de l'autre, ils créent de l'inflation. L'empilement des dispositifs, qu'ils visent à soutenir l'offre ou la demande, vient alors alimenter la hausse des prix immobiliers et fonciers qu'ils sont censés compenser.

Par ailleurs, une autre problématique importante porte sur la qualité des logements : dans des collectivités petites ou moyennes, il existe un fort enjeu de réhabilitation des logements anciens afin de permettre aux ménages de réinvestir ces logements de centre urbain et de limiter l'étalement urbain.

Objectifs

Notre ambition est d'augmenter les mises en construction, de fluidifier les parcours résidentiels en levant les freins du marché du logement et de limiter le coût de la politique publique. Cela passe, sur le marché privé, par une augmentation des mises en construction dans les zones tendues et une réhabilitation des logements anciens. Sur le parc social, l'objectif est de faciliter l'accès aux familles qui en ont vraiment besoin.

L'objectif est également de limiter le coût de la politique du logement pour l'État, en améliorant l'efficience des dispositifs.

Réformes préconisées

Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d'atteindre ces objectifs :

- afin de libérer l'offre foncière**, faire de l'échelon intercommunal** le niveau opérationnel de l'ensemble des politiques locales d'urbanisme et de logement, et **notamment de l'instruction et la délivrance des permis de construire** ;
- **transférer les compétences d'aides à la pierre aux collectivités** (voir proposition n° 18) ;
- **établir un cadre juridique et fiscal pérenne pour l'investissement locatif privé.** Pour cela nous préconisons :
  - la suppression des régimes d'exception comme le Pinel ou les locations meublées non professionnelles, qui, dans les zones tendues, favorisent plus les rentes des propriétaires immobiliers fonciers que l'augmentation de l'offre, et n'a pas démontré son efficacité dans la construction de logements intermédiaires en raison de l'absence de contrôle des conditions de ressources des locataires ;
  - la création d'un régime de droit commun unique pour les investisseurs autorisant la déduction des charges de propriété et d'un amortissement ;
  - l'interdiction de l'imputation des déficits fonciers sur les autres revenus catégoriels (ces déficits resteraient imputables uniquement sur les bénéfices fonciers ultérieurs) ;
  - l'interdiction de l'imputation des intérêts d'emprunt dans le revenu imposable ;
  - l'élargissement du régime du micro-foncier à une assiette de recettes brutes de 30 000 € en augmentant le taux forfaitaire de déduction à 35 %[21] ;
- **fluidifier les parcours résidentiels pour améliorer l'accès au parc social des familles en ayant le plus besoin** :
  - atténuer la frontière entre parc public et parc privé pour les ménages bénéficiant de revenus suffisants afin qu'ils ne restent pas figés dans le parc social. Il s'agit d'appliquer, uniquement en zone tendue, le supplément de loyer de solidarité (SLS) ou surloyer pour les ménages ayant des revenus suffisants et de réviser les barèmes. De cette manière, on atteint un total de loyer (comprenant le

[21] Selon les chiffrages réalisés par une mission conjointe IGF/CGEDD, le relèvement du plafond à 20 000 € aurait un coût de 80 M€ et couvrirait 80 % des propriétaires. Pour autant, il s'agit d'un coût brut hors économies générées par la réduction des coûts de gestion et de la fraude

surloyer) dans le parc social proche des prix pratiqués sur le marché privé pour les ménages bénéficiant de revenus suffisants. Ceci peut inciter les ménages à sortir du parc social pour se loger dans le parc privé ;
- favoriser la péréquation entre les bailleurs du parc social – y compris sur les ressources supplémentaires provenant de l'augmentation des surloyers – afin de ne pas pénaliser les bailleurs accueillant les ménages les plus modestes dans les territoires les moins valorisés ;

- **remédier aux distorsions de l'aide personnalisée au logement (APL) selon la nature des revenus**. Le Comité propose de recentrer l'APL et de mieux l'articuler avec les autres revenus de transfert afin d'en améliorer l'équité. Cela suppose de calculer désormais l'APL en prenant en compte, sans distinction d'origine, l'ensemble des revenus (salaires, revenus de transfert, revenus de remplacement) à l'exception de l'AAH (une réflexion sur l'intégration de l'APL dans l'allocation sociale unique que nous proposons de mettre en place à terme – voir proposition n°12 – devra par ailleurs être conduite). Cela passe aussi par le maintien de la possibilité, pour l'ensemble des étudiants, de bénéficier des APL mais sans pouvoir se rattacher au foyer fiscal de leurs parents ;
- **normaliser l'action publique en matière de financement du parc social** :
  - transformer les statuts de l'ensemble des bailleurs sociaux en statuts commerciaux (pouvant comporter des sociétés publiques locales à but non lucratif), afin de favoriser les regroupements, et les assujettir à l'impôt sur les sociétés ;
  - responsabiliser les acteurs en cas de recours au soutien financier auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), notamment avec une mise sous tutelle possible ;
  - transformer le « 1 % logement » en ressource fiscale et dans le même temps diminuer le montant qui est prélevé sur les entreprises.

Impacts attendus

Les mesures que nous préconisons doivent d'une part faire diminuer le coût de la politique publique du logement (elles permettent d'améliorer la situation des finances publiques d'environ **3 Mds€, dont 1,4 Md€ d'économies) et, d'autre part, de la rendre plus efficace,** par la réduction du **délai d'obtention d'un logement social** pour les ménages éligibles et par l'augmentation **du nombre de permis de construire délivrés** dans les zones tendues.

PROPOSITION 12 |

Simplifier les dispositifs sociaux au titre de la solidarité nationale et mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin

Constats

Le système français de solidarité vise à assurer à chacun des conditions de vie dignes ainsi que des possibilités d'insertion sociale et professionnelle.

Mais les dispositifs qui existent aujourd'hui ont été conçus progressivement pour répondre à des besoins spécifiques, sans que l'articulation générale du système ne soit revue. De ce fait, le système de prestations sociales est foisonnant et complexe : chaque besoin, chaque public, mobilise une prestation particulière qui obéit à des règles d'attribution propres. L'ensemble aboutit à des incompréhensions des bénéficiaires, à des difficultés de ciblage et à un système coûteux :

- l'organisation « labyrinthique » complexifie les démarches des usagers et conduit certains d'entre eux, souvent les plus fragiles, à ne pas demander les prestations auxquelles ils auraient pourtant droit. On estime ainsi qu'environ 30 % des personnes qui pourraient bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) n'en font pas la demande ;
- la complexité des règles d'attribution génère des erreurs, voire des versements indus, qui constituent un coût pour la collectivité et mettent les bénéficiaires devant des obligations de remboursement qu'ils ne sont pas toujours capables d'honorer. En particulier, les ressources prises en compte pour l'attribution des minima sociaux varient d'une prestation à l'autre ;
- la gestion de ces aides est rendue plus coûteuse du fait de leur complexité. A titre d'illustration, on estime qu'il faut en moyenne 18 à 24 mois pour qu'un « gestionnaire conseil » de la caisse d'allocations familiales soit véritablement autonome et formé sur l'ensemble des prestations existantes ;
- chacune des prestations prises isolément peut être légitime, mais l'absence d'articulation entre ces prestations pose des difficutés de cohérence gobale de l'action publique.
- malgré les réformes récentes qui ont permis de redéployer les dispositifs fiscaux et sociaux de soutien des familles avec enfants aux revenus plus élevés vers celles à faibles ressources (monoparentales ou nombreuses), et au regard des montants engagés et du coût pour la collectivité, le soutien public aux familles pourrait être ciblé davantage encore.
- S'agissant de l'accompagnement, de nombreux dispositifs sont proposés aux bénéficiaires des minima sociaux pour leur permettre d'accéder à l'ensemble de leurs droits, de réduire les freins à leur insertion sociale et professionnelle et, si possible, d'accéder à l'emploi. À côté de l'accompagnement « généraliste » assuré par les intervenants sociaux du département coexistent environ une vingtaine de dispositifs différents par leurs publics et le degré de spécialisation de leurs missions. Au-delà de la

complexité du paysage administratif et insitutionnel, l'ensemble de ces dispositifs sont insuffisamments orientés vers l'objectif d'une accélération du retour à l'emploi de leurs bénéficiaires.

Objectifs

Notre ambition est de donner à tous les bénéficiaires potentiels un accès simple et équitable au système de solidarité, leur permettant de mobiliser l'ensemble de leurs droits et de proposer plus rapidement des solutions, y compris d'accompagnement, pour retrouver leur autonomie. L'objectif est également de mieux cibler les aides vers les publics qui en ont le plus besoin. Cela permettra de créer un système plus juste, tout en répondant mieux aux objectifs de réduction de la pauvreté et d'incitation au retour à l'emploi. Cela passe notamment par un accès facilité aux droits sociaux (en s'appuyant sur la simplification des règles d'attribution, les échanges de données inter-administrations et l'automatisation de la délivrance des prestations), par une simplification de la relation de l'usager avec la sphère sociale (en recourant à la fois au numérique et à des guichets réunis voire intégrés), par une amélioration de la qualité de service, de l'efficience et de la productivité des opérateurs de protection sociale (grâce au numérique) et par un meilleur ciblage des aides sur les publics qui en ont le plus besoin.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de profondément transformer notre système de protection sociale, en s'appuyant sur le numérique pour créer un système plus humain, simple et coordonné :

- **refondre l'architecture des minima sociaux en allant vers une allocation sociale unique**. Sans cette simplification, on ne pourra pas utiliser pleinement l'outil numérique ni pour améliorer la gestion ni pour simplifier l'accès de l'usager. Cette simplification peut s'entendre à deux niveaux :
  - en vision cible, la mise en place d'une ***« allocation sociale unique ».*** Cette allocation réunirait en une seule plusieurs dispositifs existants (RSA, AAH, ASS…). Le montant versé prendrait en compte des paramètres différenciants tels que la situation familiale ou les besoins spécifiques de la personne (âge, handicap…). Elle serait construite de manière à inciter au retour à l'emploi. À noter que 13 départements[22] souhaitent aujourd'hui expérimenter une telle allocation unifiée ;
  - à plus courte échéance, une modernisation considérable des conditions de délivrance des prestations sociales est possible : simplification des règles, mise en place d'un « versement unique » des prestations, accompagnement des publics éloignés pour favoriser le recours aux droits, harmonisation des bases ressources et des périodes de référence pour l'ensemble des minima sociaux.

[22] Ardèche, Ariège, Aude, Dordogne, Gironde, Gers, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Landes, Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Nièvre et Seine-Saint-Denis.

- **affirmer le caractère redistributif de notre système de protection sociale** en poursuivant la réforme des allocations familiales. Nous proposons notamment de mettre sous condition de ressources l'attribution des allocations familiales, afin que celles-ci viennent compenser les charges de famille des foyers en ayant le plus besoin. Suite à cette réforme, 70 % des ménages continueraient à percevoir ces allocations ;

- **utiliser le numérique pour augmenter la lisibilité du système, faciliter les échanges de données entre opérateurs et administration et mettre en place la contemporanéité des bases ressources** pour aider le bénéficiaire à connaître ses droits et à y accéder simplement, mais aussi limiter les erreurs et indûs. Les nouveaux outils numériques apparaissent comme les instruments privilégiés d'une « fluidification » du système, bénéficiant à la fois à l'usager et à l'administration. Un « portail » unique et dématérialisé, mobilisant l'intégralité des données dont l'administration dispose déjà, pourrait permettre à l'allocataire de gérer de manière centralisée l'ensemble de ses droits. Cette dématérialisation faciliterait l'accès aux prestations et les échanges entre les allocataires et les organismes gestionnaires, diminuerait les coûts de gestion, mais permettrait aussi d'améliorer les conditions de vie au travail des agents. Enfin, le numérique permettrait aussi de prendre en compte et d'évaluer l'expérience de l'usager. Pour les personnes se trouvant dans les situations les plus précaires ou ne possédant pas une bonne maîtrise des outils informatiques, il faut **éviter le risque que la transformation numérique ne se traduise par une détérioration de l'accès aux prestations**. L'accueil physique doit donc prévenir les conséquences d'une fracture numérique. Pour cela, une réflexion doit être menée sur le développement de **guichets réunis ou de guichets uniques** intégrés, dans la logique de la proposition n°4 ;
- **renforcer les garanties pour la prise en charge du risque « long » à l'ensemble des salariés (incapacité, invalidité).** En France, en cas d'arrêt maladie, y compris de courte voire de très courte durée, les salariés bénéficient fréquemment d'une couverture très protectrice. Al'inverse, la couverture offerte au salarié en cas d'invalidité ou d'incapacité peut s'avérer beaucoup moins protectrice, dès lors que les garanties de prévoyance complémentaire mises en place par l'employeur sont faibles, ou *a fortiori* inexistantes, faisant alors tomber les personnes concernées dans les minima sociaux. Dès lors, Il est proposé d'ouvrir une réflexion sur la généralisation des dispositifs de prévoyance du risque « long » et d'un rééquilibrage de l'effort financier entre risque « court » et risque « long ». L'amélioration de la situation financière des salariés reconnus invalides doit permettre par ailleurs de diminuer le recours de ces personnes aux minima sociaux, et en particulier à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).
- **faire évoluer l'accompagnement pour qu'il soit plus proactif et plus coordonné**. Il s'agit notamment de mieux utiliser les données pour intervenir de manière plus préventive, en cas d'accidents de la vie connus pour mettre une personne en danger de précarité. Cela permettra d'accompagner de manière plus proactive et plus personnalisée chaque bénéficiaire, afin de créer, avec lui, le parcours qui lui correspond le mieux et l'aidera à retrouver un emploi au plus vite ;

Concernant l'accompagnement social, un accompagnement personnalisé et coordonné pourrait être proposé à partir de trois leviers :

- **généraliser les dispositifs de coordination de l'accompagnement social** et inclure dans la formation des travailleurs sociaux de nouvelles méthodes (travail collectif, travail avec des pairs), en impliquant les bénéficiaires (« co-formation »)
- développer des modes d'accompagnement qui mêlent à la fois insertion professionnelle et prise en charge des difficultés sociales, à l'instar du dispositif d'accompagnement global conduit par Pôle Emploi et les conseils départementaux ;
- **donner aux opérateurs nationaux des objectifs relatifs à la coordination des accompagnements** et à la réduction des freins à l'insertion des personnes

accompagnées (exemple caisse nationale des allocations familiales : fixer un objectif d'augmentation de 50 % des places de crèches qui ont une vocation d'insertion professionnelle) ;

- **évaluer l'efficacité des politiques d'accompagnement**, à travers un objectif de réduction de la durée moyenne passée au sein des dispositifs d'accompagnement, en fonction des conditions socio-économiques des territoires.

Impacts attendus

Grâce à ces réformes de simplification et d'amélioration de l'accompagnement, le **taux de non recours aux droits devrait baisser** et les bénéficiaires de minima sociaux devraient accéder plus rapidement à un emploi. En outre, ces réformes permettent d'envisager une couverture de 100 % des salariés sur la prévoyance invalidité et incapacité de longue durée.

Les réformes proposées ouvrent également la voie à **la mise en place d'une allocation sociale unique**.

Le renforcement de l'efficacité des dispositifs et en particulier dans leur volet accompagnement vers l'emploi doit permettre de générer des économies de plusieurs milliards d'euros dont une partie significative permettra de financer la mise en place de l'allocation sociale unique ainsi que l'augmentation du taux de recours des publics les plus en difficulté.

PROPOSITION 13 |

Réduire les délais de jugement

Constats

La politique française de justice s'est traduite depuis quinze ans par une forte augmentation de ses crédits et de ses emplois : son budget est passé de 4,6 Md€ en 2002 à 8,7 Md€ en 2018. Pour autant, il persiste une forte impression d'inadéquation entre les moyens mobilisés et les attentes des usagers. Par rapport aux autres services publics, la justice enregistre en effet un net déficit d'opinion positive de la part de ses usagers[23].

Objectifs

Notre ambition est de faire évoluer l'organisation de la justice et de modifier substantiellement certains de ses modes de fonctionnement, afin d'aboutir à un allègement significatif des flux de contentieux et donc à des délais de jugement plus courts.

Réformes préconisées

La concrétisation de ces orientations passe par plusieurs pistes de réforme :

- **faciliter l'accès à la justice via un plus grand recours aux outils numériques.** Le Comité propose la mise en place d'une interface numérique performante qui permette de digitaliser les procédures et de déposer plainte en ligne. Aujourd'hui, il existe une pré-plainte en ligne limitée à un certain nombre de délits. En cible, le dépôt de plainte en ligne doit être élargi à un nombre plus important de délits et il doit pouvoir se faire de bout en bout à l'aide d'une signature électronique. Par ailleurs, le Comité propose la généralisation de l'accès numérique aux décisions de justice (*open data*). Cette réforme serait conduite sous l'égide du ministère de la justice et nécessiterait naturellement l'anonymisation des décisions. Cette augmentation de la transparence permettrait notamment le développement de la réalisation de statistiques et de probabilités sur la solution à un problème juridique donné ;
- **développer les modes alternatifs de règlement des différends.** Afin de limiter les flux de contentieux pouvant être évités, le Comité propose d'utiliser pleinement le potentiel

[23] Selon le Baromètre Paul Delouvrier de novembre 2017, le taux de satisfaction à l'égard de la justice s'établit à 60 %, soit 11 points inférieurs à la moyenne des autres services publics.

des possibilités existantes, en élargissant le recours obligatoire à la conciliation et à la médiation préalable avant la saisine du juge. La faculté du juge d'écarter par ordonnance (dite « de tri ») les requêtes manifestement irrecevables ou infondées existe dans les juridictions administratives. On pourrait l'introduire dans la procédure civile ;

- **resserrer l'appel pour en limiter l'occurrence en matière civile.** Pour la justice civile, il s'agit de rendre l'appel non suspensif, c'est-à-dire que la décision du juge de première instance s'appliquera même en cas d'appel, et de limiter les motifs nouveaux de saisir le juge, afin d'accroître la rapidité et l'efficacité de la décision de justice ;
- **recentrer le juge sur son cœur de métier** : le juge serait libéré des fonctions « tutélaires », notamment celles du juge des tutelles (en développant les habilitations familiales, l'externalisation des contrôles des comptes, …) et du juge des enfants (lorsque le juge n'exerce qu'une fonction de contrôle de l'action de l'administration ou quand un acte peut être délégué à un non magistrat, à l'instar des actuels « *délégués du procureur* »). L'ensemble des fonctions administratives ou délégables assurées aujourd'hui par des juges devrait faire l'objet d'un recensement. Cela permettrait au juge de dégager du temps qu'il pourrait consacrer à son cœur de métier. En contrepartie, les services administratifs (du département pour le suivi social des mesures familiales ou relatives aux mineurs, de l'administration pénitentiaire pour le contrôle de l'exécution des peines) devront renforcer leurs capacités d'intervention et redéfinir le contenu de leurs relations avec les juges concernés.

Impacts attendus

L'ensemble de ces réformes doivent permettre d'accroitre l'efficacité de la justice et en particulier de **réduire les délais de jugement des procédures civiles**.

PROPOSITION 14 |

Assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement ferme dans les délais, tout en supprimant la surpopulation carcérale

Constats

La surpopulation dans les maisons d'arrêts est avérée **: le taux d'occupation des prisons est de 119 %[24],** ce qui ne permet pas la prise en charge adéquate des détenus ni la préparation de leur réinsertion.

Par ailleurs, la surpopulation retarde la réalisation des peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels. En 2016, les taux de ces peines en attente d'exécution s'établissaient à 44 % à 6 mois du jugement, 39 % à 1 an et 16 % à 2 ans[25].

Or, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires demande des délais et des budgets importants[26].

Grâce au développement de nouvelles technologies, des dispositifs ont été mis en place pour que des prévenus et des condamnés en fin de peine puissent réaliser leur peine en dehors de la prison (bracelet électronique). Ces solutions sont adaptées aux personnes qui ne présentent pas de risques sérieux et permettent d'éviter de les confronter à des milieux qui peuvent être criminogènes. Elles sont par ailleurs dix fois moins coûteuses qu'une place de prison : une journée de détention s'élève à plus de 100 €, tous types d'établissements confondus, alors **qu'une journée sous bracelet électronique coûte moins de 10 €.** Pourtant, aujourd'hui, le suivi des bracelets électroniques, qui ne sont majoritairement pas géolocalisés, n'est pas assuré. Ces solutions pourraient être davantage mobilisées par les juges[27] si les conditions de suivi et de sécurité étaient véritablement assurées.

[24] Source : Rapport d'information du Sénat pour le redressement de la justice, n°495, M. Philippe Bas.
[25] JO du 21 novembre 2017, question n°109.
[26] La construction d'une place de prison coûte de 108 k€ à 145 k€ et une journée de détention s'élève à 106 € tous types d'établissements confondus. Chiffres de la direction du budget à partir des données Cour des comptes et de la direction de l'administration pénitentiaire.

[27] L'utilisation du bracelet électronique géo localisé est très réduite (49 personnes au 1er février 2018) par rapport aux pays étrangers. Le placement sous surveillance électronique -PSE- pour les condamnés est certes progression (10 440 personnes au 1er février 2018) mais pourrait sans doute encore augmenter.

Objectifs

L'objectif est de créer un nouveau dispositif, l' « *arrêt domiciliaire* », comprenant deux évolutions majeures par rapport au système actuel. D'une part, il serait applicable aux prévenus, aux condamnés en fin de peine et aux condamnés à des courtes peines, comme aujourd'hui, mais il pourrait devenir une peine autonome. D'autre part, la sécurité serait renforcée afin d'assurer un contrôle rigoureux des prévenus et condamnés en dehors de la prison.

Le nouveau dispositif permettrait de placer au moins 10 000 prévenus ou condamnés supplémentaires (fins de peine ou courtes peines) par rapport aux dispositifs existants, et contribuerait donc à maintenir les liens familiaux et la situation professionnelle des condamnés, à faciliter la réinsertion des condamnés, et à réduire le risque de récidive[28].

La prison serait recentrée sur la prise en charge des prévenus et des condamnés qui le nécessitent, et la mise en œuvre de toutes les peines prononcées serait facilitée.

Réformes préconisées

Pour mettre en place cette nouvelle approche nous proposons les actions suivantes :

- **mettre en place l'arrêt domiciliaire comme modalité d'exécution de la détention provisoire, d'une courte peine ou d'une fin de peine**. L'arrêt domiciliaire pourrait être prononcé pour la détention provisoire, comme peine à part entière ou comme aménagement de peine. La mesure suppose une proposition du juge et l'acceptation du prévenu ou condamné et des personnes qui vivent avec lui ;
- **renforcer la sécurité et le caractère contraignant du dispositif afin d'assurer un contrôle rigoureux des prévenus ou condamnés** : un « plan d'exécution de la peine » serait établi et définirait le contenu des activités auquel le prévenu ou condamné doit se conformer et les déplacements auxquels il doit se limiter. Par ailleurs la sécurité du dispositif serait renforcée :
  - renforcement de la sécurité du dispositif grâce aux nouvelles technologies : bracelet électronique permettant de géolocaliser l'individu, dépistage à distance des addictions aux substances illégales, possibilités d'écoute et de brouillage des communications et détection des comportements anormaux grâce à l'intelligence artificielle ;
  - renforcement de l'efficacité des contrôles : mise en place d'une équipe mixte dédiée à la probation au sein de l'Administration pénitentiaire, composée de surveillants et de conseillers d'insertion, et suivi rigoureux des alertes pour identifier les comportements anormaux. En cas de manquement à ses obligations, le prévenu ou le condamné serait présenté par les surveillants au juge qui pourrait ordonner son incarcération ;

[28] « *Le développement de la surveillance électronique en France et ses effets sur la récidive* », Annie Kensey, René Lévy et Abdelmalik Benaouda, Criminologie, vol. 43, n° 2, 2010, p. 153-178.

- maintien d'un suivi socio-éducatif notamment en fin de peine : développement des accompagnements à la réinsertion (emploi, santé, social …) ;

► **moduler le nouveau dispositif en fonction des contraintes imposées au prévenu ou condamné au regard de sa dangerosité**.

Impacts attendus

Ces réformes mises en œuvre conduiront à **résorber la surpopulation en maison d'arrêt** à horizon 2022, d'éviter de construire de nouveaux établissements pénitentiaires et de garantir l'exécution de 100% des peines d'emprisonnement ferme dans les délais.

La fin de la surpopulation carcérale doit, en retour, contribuer directement à l'**amélioration des conditions de travail des personnels administratifs pénitentiaires**. La carrière serait également diversifiée du fait de l'alternance possible entre un exercice dans un lieu d'emprisonnement et en surveillance des arrêts domiciliaires.

PROPOSITION 15 |

Simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires

Constats

Le recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux repose aujourd'hui sur une organisation fractionnée : 250 entités interviennent pour gérer plus de 600 prélèvements obligatoires. Par ailleurs, on n'exploite pas à plein potentiel le partage des données fiscales et sociales : en mobilisant les données disponibles, les démarches pourraient être moins chronophages et moins coûteuses pour les entreprises.

Sur le plan des moyens, l'administration fiscale a vu ses effectifs diminuer ces dernières années, mais des marges de manœuvre subsistent, y compris dans les autres administrations concernées (URSSAFF, ACOSS, AGIRC-ARRCO, DGDDI).

Le recouvrement constitue un champ d'application très important pour toutes les potentialités offertes par le numérique. Des réformes structurantes, dont certaines sont engagées, permettent de réduire le coût, d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers : déclaration en ligne, prélèvement à la source, déclaration sociale nominative, suppression de la taxe d'habitation. Cela suppose toutefois de procéder aux investissements nécessaires dans les systèmes d'information.

Objectifs

L'objectif est de simplifier drastiquement le système de recouvrement, en réduisant le nombre de dispositifs et de structures qui en ont la charge.

En vision cible, les acteurs économiques mettraient sur une plateforme les données économiques et sociales et ces données seraient utilisées pour le recouvrement par un système unique, fortement automatisé et orienté vers l'usager. Cela aurait pour effet de faire évoluer les missions de l'État vers le contrôle, le conseil et l'accompagnement.

Réformes préconisées

Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d'atteindre progressivement ces objectifs :

- **simplifier le droit fiscal et social pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de notre système de prélèvements obligatoires et renforcer notre attractivité**. Cela implique de réduire les niches et de supprimer les petites taxes, complexes à collecter et au rendement faible (voir proposition n° 20) ;
- **renforcer l'efficience des organismes en charge du recouvrement** afin d'aller progressivement vers un acteur unique du recouvrement dans les sphères fiscale et sociale, et de réduire les coûts de recouvrement et les effectifs qui y sont consacrés d'ici là. Pour ce faire, il convient de :
  - rapprocher les différents organismes en charge du recouvrement fiscal d'un côté et social de l'autre, préalable à une fusion à long terme. Dans la sphère fiscale, cela suppose le **transfert du recouvrement de l'ensemble des taxes à la Direction générale des finances publiques (DGFIP)** alors qu'aujourd'hui la direction des douanes (DGDDI) en recouvre certaines. Dans la sphère sociale, l'objectif est de **transférer le recouvrement aux URSSAF, pour aller vers un recouvreur unique**. Pour parvenir à cela, les premières étapes seront de mettre en œuvre le contrôle d'assiette de l'AGIRC-ARRCO[29] par les URSSAF[30] (comme prévu par la loi de finance de la sécurité sociale depuis 2007) et de **transférer aux URSSAF le recouvrement de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle** ;
  - utiliser les outils numériques pour aller vers un recouvrement 100 % numérique et automatique, simplifié pour les utilisateurs, en développant la mutualisation là où elle est possible et assurer un réel partage d'information entre les collecteurs sociaux et fiscaux. Ce meilleur partage d'information passe par un accès facilité des administrations sociales aux bases de données fiscales, et réciproquement. Cela implique de faire évoluer la réglementation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans un sens plus favorable aux échanges de données personnelles entre administrations ;
  - développer l'exploitation des données de masse et l'intelligence artificielle pour améliorer l'efficience du contrôle fiscal et social et le recouvrement des créances ;
  - exploiter les opportunités offertes par la mise en place du prélèvement à la source et par la réforme de la taxe d'habitation pour réaliser des gains d'efficience.

[29] Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
[30] Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Impacts attendus

La mise en œuvre de ces réformes conduira à réduire **le nombre de taxes,** ce qui sera mesurable en observant le nombre supprimé chaque année.

Une telle réforme devrait permettre d'améliorer de manière très significative l'efficience du recouvrement de l'impôt. Les travaux conduits par le Comité permettent d'estimer l'économie à 1 Md€ d'ici 2022.

PROPOSITION 16 |

Aller vers une société « zéro cash » pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale

Constats

La proportion des transactions faites en espèces est plus faible en France que dans d'autres pays européens. Ainsi on estime à 55 % le nombre des transactions payées en espèces en France contre 89 % en Italie, 75 % en Allemagne et environ 60 % au Royaume-Uni. Seuls des pays nordiques comme la Suède et la Finlande ont des taux inférieurs. 92 % français plébiscitent la carte bancaire pour les achats quotidiens. Les espèces représentent moins de 5 % du montant total des transactions en valeur selon des estimations convergentes. En effet, en France, on utilise les espèces pour les petits achats ; les Français préférant d'autres moyens de paiement dès que la somme augmente.

D'autre part, on estime aujourd'hui que la fraude à la TVA représente en France environ 10 Md€, une partie correspondant à des revenus non déclarés. De même, le travail non déclaré représente un manque à gagner important pour les administrations fiscales et sociales. En 2016, 555 M€ ont été redressés par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurités sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Enfin et plus généralement, la circulation d'espèces favorise par ailleurs le blanchiment d'argent.

Objectifs

En supprimant progressivement la circulation d'espèces, on simplifiera les paiements, correspondant aux modes de vie déjà préconisés par les Français, tout en permettant une lutte plus efficace contre la fraude et le grand banditisme.

Réformes préconisées

Pour cela, nous proposons d'aller progressivement vers une société sans espèces, à l'image de la Suède. Ce mouvement peut se faire en plusieurs étapes :

- **supprimer les espèces, les chèques et les timbres pour les paiements fiscaux et sociaux d'ici deux ans**. Afin d'accompagner en particulier les publics les plus fragiles, des solutions intermédiaires pourraient être envisagées (par exemple utilisation d'une carte sans contact) ;
- **rendre obligatoire l'acceptation des paiements dématérialisés (carte bancaire, téléphone, virement) pour tous les achats, sans montant minimum, et développer une application par laquelle les consommateurs pourraient aisément signaler des difficultés** ;
- **réduire progressivement la circulation d'espèces vers une extinction complète.** On pourrait commencer à court terme par mettre fin à la circulation des pièces de 1 et 2 centimes, comme cela a été fait en Irlande, en Finlande et en Belgique par exemple.

Impacts attendus

La mise en œuvre de ces réformes conduira à la **dématérialisation intégrale des paiements aux administrations** à horizon 2020.

Le Comité est convaincu que cette réforme est source d'économies importantes mais n'a pas été en mesure de les chiffrer. Par ailleurs, elle devrait permettre de **lutter contre la fraude fiscale** et donc d'accroître la rentrée d'impôts.

PROPOSITION 17 |

Concentrer l'offre audiovisuelle publique sur le soutien à la création et l'information

Constats

Dessiné pour l'essentiel dans les années 1980[31], le paysage audiovisuel a connu depuis de profondes métamorphoses : l'abondance et l'hyperconcurrence ont succédé à la rareté ; la multiplication des supports et des usages[32] permise par le numérique entraîne une convergence progressive de la radio, de la télévision et d'Internet vers un « média global » qui se diffuse sur plusieurs canaux. Les Français n'ont jamais regardé autant d'écrans, mais le temps passé devant la télévision n'augmente plus, voire diminue chez les jeunes.

Aujourd'hui, les ressources consacrées à l'audiovisuel public sont très importantes. Le budget est de 3,85 Mds d'euros et les ressources sont constituées à plus de 80% de financements publics et notamment d'une taxe (la contribution à l'audiovisuel public). Cela justifie que l'on s'interroge sur la pertinence de l'offre et sur sa différenciation avec celle du secteur privé, alors que le service public audiovisuel est encore structuré verticalement, par média et par antenne.

Il doit donc prendre le virage numérique et adapter son offre et son organisation en conséquence, en recourant aux investissements nécessaires, et dégager des gains de productivité.

[31] Avec la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.
[32] Chaînes de la TNT, numériques, plateformes de vidéos à la demande ; phénomène de convergence des médias avec l'entrée des GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) sur le marché.

Objectifs

Les réformes proposées visent à adapter l'offre audiovisuelle publique aux nouveaux usages, en tirant notamment toutes les conséquences de la révolution numérique. L'offre audiovisuelle publique doit se concentrer sur ses missions essentielles : le soutien à la création et l'information.

Réformes préconisées

Cette nouvelle ambition en faveur du service public audiovisuel passe par trois réformes majeures :

- **structurer l'offre autour de trois axes** : **l'offre de proximité** (à travers le rapprochement des réseaux régionaux de France 3 et France bleu), plaçant les médias de service public au plus près des attentes des territoires ; **l'offre destinée à la jeunesse** (des enfants aux jeunes adultes), à la radio comme à la télévision, afin de rompre avec le vieillissement de l'audience ; **l'offre en matière de culture, d'éducation et de connaissance**, vocation essentielle du service public (à travers des collaborations renforcées entre les entreprises de l'audiovisuel) ;
- **resserrer le nombre d'antennes et redéfinir leur identité**. En matière de télévision, l'offre pourrait être structurée autour de France 2, chaîne généraliste à la programmation plus différenciée, et France 3, chaîne à vocation désormais pleinement régionale. La question du rapprochement d'antennes doit donc être posée. À moyen ou long terme, la diffusion hertzienne, de moins en moins pertinente pour certains publics, doit progressivement prendre fin, avec le déploiement du Plan France très haut débit et l'amélioration de la qualité de réception de la télévision par Internet ;
- **identifier de nouveaux leviers de développement et donner la priorité au développement numérique.** Pour créer un média global de service public, multicanal, d'importants investissements sont nécessaires et impliquent une stratégie commune à l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public. Pour cela il faut poursuivre les efforts engagés pour une meilleure allocation des moyens et développer les mutualisations. Cela nécessite d'adapter la gouvernance des entreprises de l'audiovisuel public, afin d'organiser de nouvelles modalités de collaboration entre les entreprises et de revoir les conditions d'exercice de la tutelle.

Impacts attendus

Ces réformes visent notamment à augmenter la part d'audience des médias publics. Pour en mesurer l'efficacité, nous proposons d'évaluer le **nombre de visiteurs uniques par mois** sur la nouvelle plateforme numérique du service public audiovisuel et le **taux de transformation en téléchargement et/ou streaming**.

Grâce en particulier aux opportunités offertes par le numérique (en termes de création et de diffusion notamment), une telle réforme devrait permettre par ailleurs de faire des économies dans le fonctionnement de l'audiovisuel publique, à hauteur de **400 M€ d'économies.**

4

ÉVITER LES DÉPENSES PUBLIQUES INUTILES

PROPOSITION 18 |

Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales

Constats

Toutes les réformes conduites depuis 2009 se sont attachées à modifier les structures, sans réellement interroger la nature des missions respectives de l'État et des collectivités territoriales. Or, faute d'une vision claire sur le « qui fait quoi » et, au-delà, sur le « qui est le plus outillé et légitime pour faire quoi », les réformes sont restées au milieu du gué, chacun des acteurs s'estimant légitime à intervenir sur tout.

Par ailleurs, les différentes vagues de transferts de compétences n'ont pas permis de clarifier les rôles entre l'État et les collectivités. L'État a transféré des compétences aux collectivités territoriales mais l'équilibre qui naît de cette situation n'est jamais véritablement remis en cause car, malgré la réduction des moyens et des effectifs dans les services déconcentrés de l'État, celui-ci n'abandonne jamais véritablement une compétence. Cela crée des doublons et de la complexité puisque les rôles sont mal définis, des surcoûts, mais aussi un malaise au sein des services de l'Etat. Les agents de l'État qui exercent des missions pour lesquelles les responsabilités ont été décentralisées savent qu'ils doublonnent les interventions des collectivités territoriales. Ils souffrent de cette situation car leur métier perd de son sens et qu'ils ont subi d'importantes restructurations ces dernières années sans véritable revue des missions. Il n'est pas acceptable, pour eux, de laisser une telle situation perdurer.

Enfin, cette situation dilue les responsabilités. En effet, comme celles-ci ne sont pas clairement établies, comment savoir qui est responsable des résultats – bons ou mauvais – obtenus ?

Enfin, l'Etat fait face à une dilution de ses ressources alors même qu'il est attendu sur les fonctions les plus régaliennes (le contrôle en particulier).

Objectifs

L'État doit notamment renoncer entièrement aux compétences qu'il a décentralisées. C'est pourquoi la revue des missions doit porter sur l'ensemble des niveaux de l'État, des services déconcentrés jusqu'aux administrations centrales.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous proposons les réformes suivantes :

- **achever la décentralisation pour les compétences qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'un transfert mais pour lesquelles l'État intervient encore.** Un travail d'inventaire doit être entrepris, aux différents niveaux territoriaux. Le Comité a d'ores et déjà identifié les domaines où l'État continue d'intervenir alors que les compétences ont été confiées aux collectivités territoriales :

    - dans le secteur de **la jeunesse et de la vie associative**, les régions interviennent sur la politique jeunesse aux côtés de l'Etat. La question du partage de la compétence sur cette politique reste posée.
    - concernant **l'action sociale et la solidarité** (petite enfance, soutien à la parentalité, handicap, lutte contre pauvreté…), la compétence sociale est largement décentralisée depuis 1983. De plus, le réseau des caisses d'allocation familiale intervient sur des champs proches. Pourtant, l'État avec son réseau de directions départementales de la cohésion sociale continue de suivre ces questions. Ces effectifs participent notamment à l'élaboration de divers schémas territoriaux. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir ces directions départementales et, par extension, il faut s'interroger sur le dimensionnement et les missions de la direction générale de la cohésion sociale qui anime ce réseau déconcentré ;
    - en matière de **formation, d'orientation et de développement économique** :
        - la formation est une compétence décentralisée même si l'État garde quelques prérogatives. Une clarification par une décentralisation complète pourrait conduire à cesser les missions des services déconcentrés de l'État mais également à recentrer la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle ;
        - les régions étant en charge des lycées et déjà compétentes en matière d'orientation professionnelle, l'orientation scolaire pourrait leur être confiée ;
        - concernant le développement économique, il s'agit de tirer les conséquences de la responsabilité des régions pour le développement économique[33] et de supprimer les postes dévolus à l'accompagnement des entreprises dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et au niveau de la Direction générale des entreprises (DGE), pour créer une direction centrale aux effectifs très réduits dont la mission serait prioritairement tournée vers la mise en place d'un environnement favorable au développement des entreprises et non à la distribution d'aides à l'analyse sectorielle ;
    - dans le **secteur de l'aménagement, de l'énergie et du climat**, les régions sont par exemple en charge d'élaborer les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le rôle du préfet dans ces schémas est limité puisqu'il n'a que la possibilité de censure du document final. Pourtant des effectifs dans les

[33] Loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe

SGAR et les DREAL continuent d'exercer ces fonctions, notamment pour accompagner les collectivités. Ce rôle devrait s'éteindre pour achever la décentralisation ;

- **envisager de nouveaux transferts de compétence, y compris de recentralisation si nécessaire**. L'objectif ici est de clarifier les responsabilités (et le financement) dans des domaines où elles sont trop partagées entre l'État et les collectivités territoriales, conduisant à une dilution de la prise de décision, néfaste pour l'usager final et coûteuse *in fine*. Le Comité a notamment identifié les pistes suivantes :
  - dans le **domaine du transport ferroviaire**, donner aux régions tous les leviers pour mettre en œuvre une offre de transport de qualité à un coût maîtrisé, comprenant les externalités (pollutions, embouteillages…) et coût de réseau. Il s'agit de transférer aux régions la responsabilité totale du financement du réseau ferroviaire d'intérêt régional, en arrêtant les cofinancements dans le cadre des contrats de plan État – Régions[34], d'accompagner l'ouverture à la concurrence des trains express régionaux (TER), de rationaliser les services ferroviaires en recherchant les solutions et le cas échéant, les alternatives les plus pertinentes pour assurer l'offre de transport public régionale ;
  - dans le **domaine du transport routier**, remettre en cohérence le réseau routier national en transférant aux départements les routes qui ont perdu leur vocation de desserte nationale (soit jusqu'à 2 000 kms) ;
  - dans le **domaine de l'énergie**, donner un plus grand rôle aux régions afin, notamment, de réorganiser les services de distributions. Dans le même temps, les circuits de financement du fonds d'aide aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) devraient être rationalisés et simplifiés : tous les investissements dans les réseaux de distribution électriques ont vocation à être financés par les tarifs de distribution sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les tarifs intégrant par ailleurs la dimension de péréquation vers certains territoires ;
  - **dans le domaine du logement**, transférer la compétence en matière d'aide à la pierre au niveau régional[35] ou métropolitain. Ce transfert devrait s'accompagner du transfert de responsabilité du droit au logement opposable et de l'hébergement. La question spécifique de l'Ile-de-France devra être traitée séparément afin de déterminer le niveau de transfert le plus pertinent[36] ;
  - **dans le domaine des forêts,** responsabiliser les collectivités pour la gestion et le financement de l'ONF, dont elles n'assurent qu'un cinquième du coût de l'exploitation faite pour leur compte ;
  - **dans le domaine des sports**, il existe deux grands domaines que sont le sport de haut niveau et le sport pour tous. Compte-tenu de la présence forte des collectivités locales sur le second sujet du sport au quotidien, nous préconisons que l'Etat se recentre sur le sport de haut niveau, éventuellement à travers une agence ;
  - à l'inverse, **dans le domaine du handicap**, nous proposons de renforcer le rôle de pilotage de l'État par rapport aux départements et singulièrement aux maisons

[34] À la fin de l'actuelle génération de contrats (2014-2020)
[35] Sauf les compétences actuellement exercées par l'ANRU, l'ANAH et les dispositifs fiscaux
[36] Selon les interlocuteurs rencontrés par le Comité, en IDF, 20 % des communes concentreraient 80 % des constructions de logements neufs.

départementales des personnes handicapées (MDPH) afin d'assurer une plus grande égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Au-delà de ces exemples identifiés, une revue des missions doit permettre d'interroger le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales et d'envisager de nouveaux transferts de compétences, mais déterminés au cas par cas et en tenant compte des différences entre territoires. Ainsi, plutôt que de recourir à des transferts de compétences uniformes sur tout le territoire, **nous proposons de retenir une logique de partenariat sur mesure** et de procéder par délégation de compétences[37] de l'État vers les collectivités territoriales, avec des contrats de territoire élaborés au niveau régional par le préfet de région et le président du conseil régional : l'orientation scolaire pourrait ainsi faire l'objet d'une délégation de compétence auprès des collectivités compétentes en matière de formation. Ces choix ne seraient donc pas imposés mais guidés par les réalités territoriales et le contexte local. Ainsi, dans des territoires plus fragiles, la présence de l'État pourrait être réaffirmée.

De telles réformes, qui revoient en profondeur les métiers exercés par l'État, et qui le recentrent sur ses missions fondamentales, notamment de contrôle, auront des impacts forts sur les agents, qu'il faut anticiper, en élaborant conjointement un plan d'accompagnement des agents très structuré, pour proposer des formations et des reconversions mais également, éventuellement, des mobilités géographiques. Ce plan d'accompagnement sera l'occasion de proposer à ces agents d'exercer de nouveaux métiers qui ont du sens.

Impacts attendus

L'ensemble de ces mesures œuvrant à la suppression des doublons et à la clarification des modalités d'intervention des acteurs simplifieront le pilotage des politiques publiques et l'accès aux services publics pour les usagers, qui auront un interlocuteur par sujet. Elles redonneront aussi du sens aux missions de chaque agent public contribuant au service local. Elles permettront enfin d'améliorer le solde public d'environ 1 Md€.

[37] Cette possibilité est rendue possible par l'article L. 1111-8-1 du CGCT et créée par la loi MAPTAM

PROPOSITION 19 |

Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale

Constats

Au-delà des doublons entre l'État et les collectivités territoriales, l'État et de nombreux opérateurs publics souffrent d'une organisation territoriale héritée du passé et qui n'a pas été revue malgré l'évolution de la carte des régions ou l'évolution des missions. Cette organisation, qui n'est pas suffisamment rationalisée par rapport aux besoins, est coûteuse et inefficace.

Nous avons identifié plusieurs domaines dans lesquels l'organisation territoriale mérite d'être revue. Dans **le domaine de la justice ou de l'éducation nationale**, l'organisation territoriale n'a pas évolué alors que le périmètre géographique des régions a changé.

Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat, et les **chambres d'agriculture** maintiennent une organisation départementale, en plus de leur organisation régionale. Cela dilue les effectifs et diminue la capacité à agir.

Dans le domaine **les domaines prioritaires de la sécurité publique**, beaucoup de progrès ont été faits ces dernières années pour réorganiser les structures, renforcer leur coordination ou favoriser la fluidité des échanges d'information. Pourtant, pour Paris et la « plaque » parisienne, dont l'organisation se distingue du droit commun et qui concentre de forts enjeux dans les différents domaines prioritaires de la sécurité, la préfecture de police de Paris intègre, sous l'autorité du préfet de police, l'ensemble des forces de sécurité. Ce modèle « intégré » d'organisation, qui concentre sur un territoire le pilotage de l'ensemble des fonctions de la politique de sécurité présente d'indéniables avantages. Néanmoins, qu'il s'agisse de renseignement, de lutte contre le terrorisme ou de lutte contre l'immigration irrégulière, l'action s'appuie nécessairement sur des coopérations internationales multilatérales, des contacts bilatéraux avec des pays ou des services étrangers, sur l'analyse de phénomènes de filières, qui transcendent les frontières, les territoires et les organisations administratives habituelles. Par ailleurs, toujours dans le domaine de la sécurité, l'implantation territoriale de la police nationale présente des insuffisances. D'une part, celle-ci occupe 2 200 sites, dont environ la moitié au sein de l'agglomération parisienne. L'état du parc est, globalement, très insatisfaisant, notamment en région parisienne. D'autre part, les effectifs peinent à être concentrés dans les zones plus difficiles.

Les incitations financières pour les personnels affectés dans ces zones (avantage spécifique d'ancienneté, prime de fidélisation, notamment), ou les obligations pour les fonctionnaires sortis d'école (obligation de servir huit ans en Ile-de-France lorsqu'ils y ont leur première affectation), ne parviennent pas à limiter les demandes de mutation.

La mission de contrôle est parfois difficilement exercée par l'État, faute de compétences suffisantes ou de clarté des périmètres d'intervention des différents services. Dans certains cas, le partage de la responsabilité du contrôle est peu lisible, donc mal perçu par les usagers, et chronophage. Par exemple, pour les contrôles en matière d'eau et de biodiversité », interviennent la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)), l'agence française de la biodiversité (AFB), l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Enfin, compte-tenu des évolutions attendues du cadre d'exercice des finances locales, et au-delà de la généralisation de la certification des comptes des établissements publics de santé intervenue en 2017, **l'organisation de la fonction comptable au sein des collectivités et de certains établissements publics**, dont ceux de la sphère sanitaire (hôpitaux notamment) demeure complexe et fragmentée entre échelons communal et intercommunal.

Outre ces exemples, il apparaît que les chefs d'équipe locaux, responsables de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, que sont les préfets ou les ambassadeurs pour l'action de l'État à l'étranger, ne disposent pas des marges de manœuvre pour véritablement adapter l'organisation de leurs équipes aux besoins qu'ils identifient.

Objectifs

Notre ambition est de proposer une organisation plus cohérente, moins coûteuse, plus efficace et plus lisible pour le citoyen.

En concentrant les moyens là où ils sont nécessaires, en faisant coïncider les organisations des différents ministères et des autres acteurs publics, on permet de plus grandes synergies.

Réformes préconisées

Dans les domaines spécifiques où nous avons identifié des carences, nous proposons les réformes suivantes :

- pour la justice, **il s'agit d'améliorer la lisibilité et l'efficience de l'organisation territoriale de la justice.** Le Comité propose d'aligner la carte des cours d'appel sur celle des régions administratives. Cette adaptation implique la mise en cohérence des rattachements judiciaires de certains départements qui, aujourd'hui, dépendent d'une cour d'appel située hors de leur région administrative, et le maintien des implantations existantes, du moins dans un premier temps, par la mise en place de pôles de compétences spécialisés pour traiter de certains contentieux de proximité. Le Comité propose par ailleurs que le tribunal judiciaire soit localisé au niveau départemental, sauf exception. Cette rationalisation serait source de cohérence et de meilleure coordination de la politique pénale et de l'action avec les partenaires de la justice ;

- les **réseaux consulaires** (chambres d'Agriculture, chambres de commerce et d'industrie) seraient également régionalisés, en maintenant éventuellement des antennes départementales, afin de permettre une organisation moins coûteuse et plus rationnelle ;
- dans les **domaines prioritaires de la sécurité** :
  - la direction générale de la sécurité intérieure et la direction centrale de la police aux frontières seraient désignées comme chefs de file sur l'ensemble du territoire, chacune dans leur domaine respectif. Le service central du renseignement territorial doit pouvoir intégrer systématiquement dans ses analyses les éléments du ressort de la préfecture de police de Paris (sans conduire à revoir les prérogatives des préfets de zone ou du préfet de police de Paris dans les domaines concernés) ;
  - pour l'implantation de la police nationale, nous préconisons :
    - d'amplifier l'effort pour la rénovation des « lieux de sécurité ». Aujourd'hui, les crédits destinés à la politique immobilière du ministère sont principalement absorbés par la construction de nouveaux commissariats. La rénovation de leurs lieux de travail améliorera sensiblement la situation des personnels et bénéficiera également à l'usager ;
    - de renforcer l'adéquation des zones police et gendarmerie en transformant les zones de police peu peuplées en zone de gendarmerie. Entre 30 et 177 circonscriptions de sécurité publique (CSP) devraient être concernées ;
  - l'organisation et le fonctionnement de la police technique et scientifique seraient repensés. Aujourd'hui, il y a deux chaînes distinctes pour la police scientifique et technique, une pour la gendarmerie nationale et une pour la police nationale, avec plusieurs plateformes ou plateaux par département. Par ailleurs chaque chaîne utilise des techniques et des procédures différentes. Nous proposons une direction unifiée, qui rationalise l'organisation territoriale et unifie les processus. Cela évitera les doublons et permettra de mieux utiliser les moyens déployés sur le territoire ;
- **pour les contrôles auxquels les entreprises sont soumises**, il faut rationaliser et mieux coordonner en mutualisant davantage et allant vers un guichet unique pour certains types de contrôles. La cohérence des contrôles, leur priorisation, leur pertinence, leur sécurisation et leur acceptation par les usagers seraient à l'évidence mieux assurées si une seule structure était chargée de leur coordination ;
- pour ce qui concerne **la gestion comptable des entités publiques,** il conviendrait :
  - de transférer la fonction comptable aujourd'hui exercée par des comptables publics agents de la DGFiP aux offices publics de l'habitat, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux d'une certaine taille (la fonction de recouvrement forcé serait conservée au sein de l'État). Il faut noter que certaines collectivités territoriales prennent déjà en charge cette fonction, et que cela correspond au fonctionnement de grands établissements publics, permettant ainsi leur responsabilisation accrue ;
  - de regrouper au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la fonction comptable de l'ensemble des communes qui le composent, avec une trésorerie par EPCI ;
  - dans le même temps, pour les collectivités, le passage à la certification des comptes et la mise en place d'un compte financier unique seraient source de simplification et de responsabilisation ;
- **dans le domaine des aides agricoles**, le Comité préconise :

- de rendre plus efficace le circuit de traitement des demandes d'aides en regroupant au sein de l'Agence des services et de paiements (ASP) l'ensemble des agents et équipes en charge de la gestion ;
- de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des aides du 2nd pilier (Feader) au niveau régional, ce qui permettrait de simplifier les procédures via un guichet unique État/Régions doté d'un système d'information moderne ;

- pour **l'éducation nationale**, nous proposons de revoir les niveaux territoriaux de chaque décision et de revoir le périmètre des académies pour correspondre à celui des nouvelles régions ;
- il s'agit enfin de renforcer le **rôle du préfet et de l'ambassadeur** comme chef d'équipe, capable de moduler les moyens qui leur sont confiés aux besoins locaux qu'ils identifient ;
  - **Dans les ambassades**. Aujourd'hui, l'ambassadeur anime et coordonne l'action des services civils et de la mission militaire à l'étranger. Il a donc autorité sur l'ensemble des agents de l'État en poste à l'étranger. Pourtant, les budgets et les emplois des services à l'étranger des neuf ministères concernés ne sont pas à la main de l'ambassadeur et chacun est géré séparément. Cela ne permet pas à l'ambassadeur d'adapter la composition de ses équipes en fonction des enjeux qu'il identifie comme prioritaires au regard des objectifs que le Gouvernement lui fixe. Cela ne lui permet pas non plus de rechercher des mutualisations des fonctions support entre les services. En décloisonnant davantage les réseaux extérieurs de l'État et en confiant à l'ambassadeur l'ensemble des fonctions support et des budgets, on lui permet d'organiser véritablement les moyens, de déployer une organisation efficace, plus rationnelle et plus adaptée aux besoins. Ainsi, il pourra mieux adapter son équipe et ses moyens pour réaliser les objectifs inscrits dans le plan d'action interministériel que lui donne le ministre à sa prise de poste ;
  - **Dans les préfectures**. Le constat d'une gestion en silo sur les territoires est analogue. Le préfet peut difficilement adapter les ressources aux enjeux qu'il juge prioritaires, selon le territoire. Nous appelons à déconcentrer la gestion des ressources humaines et à envisager la création d'une filière administrative territoriale interministérielle pour remplacer les corps administratifs actuels qui sont gérés ministère par ministère et brident la mobilité. Nous proposons également de mieux mutualiser les budgets de fonctionnement des services de l'État déconcentrés.

Impacts attendus

Une telle réforme devrait permettre de **clarifier et simplifier l'organisation de l'ensemble des services de l'Etat sur le territoire**. Elle doit permettre par ailleurs de **générer des économies substantielles** qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer.

PROPOSITION 20 |

Mettre un terme à toutes les interventions publiques dont l'efficacité n'est pas démontrée

Constats

La France dépense 2,2 points de plus que ses voisins en **interventions sectorielles** (aides à des entreprises ou des secteurs divers). Ces aides – directes ou sous forme de niches sociales et fiscales – peuvent avoir un effet positif sur l'économie, mais il faut s'en assurer, d'autant qu'elles peuvent atteindre des montants conséquents (une quarantaine de milliards d'euros environ). Or, elles ne font pas l'objet d'une évaluation systématique et perdurent sans que leur efficacité soit avérée. Elles sont par ailleurs peu lisibles pour les entreprises et fortement consommatrices de moyens humains (environ 15 000 ETP, dont près de 1 500 dans 110 agences).

Nous avons identifié **deux secteurs** où les aides publiques semblent particulièrement inefficaces.

Pour le soutien à la transition énergétique, le montant de l'ensemble des dépenses de la politique nationale de l'énergie, y compris les versements aux opérateurs, s'élève à 16,8 Md€. Le coût pour la collectivité est donc très significatif. Pourtant, les choix dans ce domaine sont malaisés parce qu'il n'est pas évident de déterminer quelle technologie soutenir. En effet, il n'y a pas de consensus sur le coût de revient futur de ces énergies.

Dans le domaine du transport aérien, il existe un très grand nombre de petits aéroports qui ont besoin de subventions d'exploitation pour être pérennes économiquement. On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir les niveaux actuels de soutien pour l'ensemble de ces petits aéroports.

Objectifs

Les réformes que nous proposons visent à s'assurer que les mesures de soutien public à une entreprise ou un secteur répondent clairement à l'un des besoins suivants : combler des défaillances de marché ; encourager des activités créatrices d'externalités positives pour l'ensemble de l'économie. Si leur impact n'est plus bénéfique pour la société, il faut y mettre un terme. Il faut donc les évaluer au moment de leur création et revoir leur impact tous les cinq ans pour s'assurer que l'intervention publique est toujours justifiée. Cette durée doit permettre au dispositif de se mettre en place et donc de porter ses fruits sans pour autant le figer trop durablement.

Pour la transition énergétique, le processus engagé doit s'accompagner de davantage de transparence sur les coûts et d'évaluations, afin d'éviter les effets d'aubaine pour les opérateurs.

Réformes préconisées

De manière générale, nous appelons **à limiter l'intervention publique en matière d'aides et de niches fiscales et sociales à celles qui démontrent leur efficacité :**

- **en supprimant des dispositifs peu efficaces**, notamment au regard de leur coût pour les finances publiques (certaines aides sociales et fiscales zonées ; certaines exonérations sociales ; certains taux réduits de TVA ; certaines aides à l'innovation). Symétriquement, il conviendra également de supprimer certaines petites taxes qui peuvent créer des distorsions entre les secteurs et dont le rendement est très faible au regard du coût de perception et de l'impact négatif sur l'économie ;
- **en introduisant un principe législatif selon lequel les aides sont supprimées si elles ne font pas l'objet d'une évaluation indépendante probante ;**

Sur la **transition énergétique**, la réforme propose de s'assurer que les moyens publics sont employés à bon escient et au plus juste prix :

- **recourir davantage aux appels d'offre** pour obtenir des tarifs en baisse sur les technologies les plus matures (solaire, éolien terrestre), tout en assurant la nécessaire visibilité des engagements pour les producteurs. Dans le domaine de l'éolien offshore dont les contrats ont été conclus à des tarifs très supérieurs à ceux pratiqués aujourd'hui, il faut engager au cas par cas des renégociations tarifaires pour limiter le coût de cette solution énergétique ;
- **harmoniser l'ensemble des aides à la transition énergétique** qui soutiennent différents travaux de rénovation énergétiques (certificats d'économie d'énergie et crédit d'impôt pour la transition énergétique notamment) et mieux les cibler sur les travaux les plus efficients pour aller vers un dispositif unique plus simple ;
- **supprimer le taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation thermique** et le faire passer au taux intermédiaire **;**
- aider les collectivités territoriales à s'assurer que leurs **projets de soutien aux énergies renouvelables sont techniquement réalistes et rentables.** Cette rentabilité doit être évaluée d'un point de vue économique mais également social.

Sur les transports aériens :

- supprimer la péréquation de la taxe d'aéroports, sauf pour les aéroports dont la desserte est nécessaire à l'aménagement du territoire ;
- pour les aéroports accueillant moins de 700 000 passagers par an, instituer un rapport triennal qui devrait analyser l'ensemble des coûts pour la collectivité.

Impacts attendus

Ces mesures permettront d'améliorer le solde public de plus de 5 Mds€, tenant à des économies budgétaires (1 Md€) et à des recettes fiscales nouvelles (7 Mds€), issues notamment de la suppression de certaines niches, celles-ci étant en partie utilisées pour financer la suppression des petites taxes (3 Mds€).

PROPOSITION 21|

Mutualiser davantage l'achat public et développer les externalisations

Constats

L'achat public fait l'objet d'une attention régulière, d'une part pour l'égalité d'accès à la commande publique, mais également pour une question de coûts : bien acheter permet d'acheter moins cher. C'est dans cette optique qu'a été créé en 2009 le service des achats de l'État (SAE), transformé depuis 2016 en direction des achats de l'Etat (DAE) pour professionnaliser la filière achat de l'État.

Plusieurs réformes des achats de l'État ont été menées avec l'objectif d'en baisser le coût, tout en améliorant la qualité des achats. Ainsi, l'objectif visé par la réforme de 2016 était d'amplifier les économies réalisées chaque année en les faisant passer en trois ans de 500 à 700 M€ par an sur l'ensemble du périmètre de l'État, des organismes et établissements publics représentant environ 26 Mds€ hors défense et sécurité. Il n'en reste pas moins que notre Comité a identifié des secteurs où l'achat n'était pas encore rationalisé et où une mutualisation permettrait des économies.

Au-delà de l'achat lui-même, il faut réfléchir à la manière de conduire au mieux la mission de service public pour la remplir au meilleur prix. Dans le cadre de nos travaux, nous avons établi des activités non stratégiques qui pourraient être mises en œuvre à moindre coût en le confiant au secteur privé.

Objectifs

Les administrations doivent s'assurer qu'elles ne peuvent pas remplir leur mission à moindre coût, en mutualisant leurs achats, en externalisant une partie des leurs tâches, en achetant sur étagère, etc …

Ce principe sera plus facile à appliquer dans un contexte où les managers auront plus d'autonomie et seront intéressés aux économies : en effet, si ceux-ci peuvent profiter des économies qu'ils génèrent, ils intégreront plus volontiers des démarches d'optimisation des coûts.

Réformes préconisées

Les mesures d'économies que nous proposons sont d'abord de **mutualiser davantage :**

- **accroître les efforts de mutualisation des structures d'achat**, pour l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ;
- renforcer la mutualisation des achats pour **les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS),** aujourd'hui gérés au niveau départemental. Cette organisation conduit chaque service départemental à demander pour ses équipements, et notamment les véhicules, des spécifications propres, ce qui renchérit les coûts d'achat et fragilise aussi la filière industrielle : les séries moyennes produites sont ainsi de seulement trois à cinq éléments. Il s'agit ainsi de renforcer la standardisation des équipements et développer la mutualisation des achats d'équipements ;
- **rationaliser les flottes d'hélicoptères** de la sécurité civile, des services médicaux d'urgence (SMUR), voire de la gendarmerie et les moyens dédiés au traitement des appels d'urgence, en allant au-delà de la mutualisation de l'entretien qui a déjà été entreprise ;
- **fusionner, à terme, l'ensemble des centres de réception des appels d'urgence sur le territoire**, entre le SAMU, la police et les pompiers. En effet, aujourd'hui le traitement des appels d'urgence fait intervenir les SAMU (le « 15 »), la police (le « 17 ») et les pompiers (le « 18 »). Les appels à ces trois numéros sont, fréquemment, de même nature et pour certains centres, le nombre moyen d'appels traités peut être insuffisant.

Nous proposons également de confier au secteur privé une partie des tâches réalisées aujourd'hui par l'administration. Le choix de l'externalisation n'est pas toujours le moins cher, il ne faut pas croire que ce soit une réponse universelle. En revanche, le secteur privé peut être sollicité pour élargir des compétences qui lui sont déjà confiées aujourd'hui. En rationalisant le périmètre qu'il doit traiter, on peut faire des économies d'échelle. Une meilleure définition des cahiers des charges peut également inciter les prestataires privés à rendre des services aux meilleurs coûts. Surtout, dans les cas que nous avons identifiés, **l'externalisation décharge le service public de ce qui n'est pas son cœur de métier**. Nous avons identifiées les pistes suivantes :

- **externaliser davantage la fonction d'habillement, de restauration et d'entretien courant de l'immobilier pour le ministère des Armées**. L'habillement est déjà en partie externalisé. Il s'agirait donc d'étendre les marchés pour des économies d'échelle plus importantes. Pour l'alimentation et l'entretien du parc immobilier, ces prestations sont déjà réalisées dans le secteur privé pour d'autres entreprises ou ministères et l'externalisation permettrait d'offrir des coûts plus compétitifs ;
- dans le domaine de la défense, rechercher systématiquement à satisfaire le besoin opérationnel en réalisant une **acquisition « sur étagère » (déjà existante) plutôt que de lancer le développement d'une solution qui serait créée spécifiquement pour l'armée française et donc peut-être plus coûteuse ;**
- **intégrer plus systématiquement le maintien en condition opérationnelle (MCO) dans les appels d'offres** du ministère des Armées afin que les prestataires privés fournissent du matériel ainsi qu'une garantie de disponibilité de ce matériel. Cette garantie de disponibilité (nombre de jours par an où l'équipement est effectivement disponible et utilisable et non en maintenance), prévue dans le contrat initial, conduirait l'industriel à effectuer lui-même les opérations de MCO (entretien, réparation) plutôt qu'à devoir les assurer en interne au ministère ;

- dans le **domaine du transport routier**, en plus de la décentralisation prévue (voir proposition n° 18), mettre à l'étude le transfert dans les concessions autoroutières existantes d'un peu plus d'une quinzaine de tronçons, représentant environ 150 km, pour lesquels cela semble cohérent et qui ont été identifiés par le ministère en charge des transports Plus largement, on pourrait **développer l'externalisation du réseau routier** des collectivités et de l'État selon un découpage territorial pertinent (par axes ou par territoires), au-delà de ce qui est déjà pratiqué ;
- **faire réaliser, au-delà de ce qui se pratique déjà, certains contrôles par des opérateurs privés**. Aujourd'hui des organismes à vocation sanitaire (OVS) reçoivent délégation par le préfet pour procéder à l'exercice de contrôles pour le compte de l'État. On pourrait étendre les délégations à des opérateurs privés à d'autres contrôles, y compris dans le domaine de la concurrence et de la protection du consommateur et de la répression des fraudes. On pourrait également développer les démarches d'auto-contrôle par les structures faisant l'objet d'inspections, à partir de référentiels d'auto-diagnostic reconnus.

Impacts attendus

Une telle réforme devrait permettre une amélioration de la situation des finances publiques d'environ **3 Md€ (dont 1,2 Md€ d'économies budgétaires),** la moitié pouvant être réinvestie notamment dans le champ de la Défense, pour respecter l'enveloppe prévue dans la loi de programmation militaire.

PROPOSITION 22 |

Faire payer directement l'usager de certains services publics

Constats

Le lien entre le service public et son coût n'est pas toujours facile à établir et les usagers n'ont pas toujours conscience du coût du service qu'ils demandent. Dans le secteur marchand, le client peut choisir une livraison plus rapide mais à un coût supérieur. Ce choix n'est pas clairement proposé à l'usager contribuable dans le service public. Quand l'usager demande un service spécifique, plus coûteux, ce sont les contribuables dans leur ensemble qui paient ce service et non l'usager qui en bénéficie directement. C'est le principe de mutualisation par l'impôt du coût des services publics. Pourtant, on pourrait faire le choix de ne pas mutualiser entièrement certains services délivrés par la puissance publique et rendre ainsi plus apparent le coût du service à l'usager.

Nous déclinons en particulier ce constat dans quatre domaines :

- **contrôles sanitaires**. La comparaison avec les autres membres de l'Union Européenne montre que la pression de contrôle est bien moindre en France. Pourtant, ces contrôles sont utiles pour les consommateurs mais également pour les professionnels. En effet, ils améliorent leur capacité à exporter et sécurisent la filière. Or, aujourd'hui, ils sont pris en charge par le contribuable ;
- **transports.** Les déplacements des individus et des marchandises créent des coûts pour les pouvoirs publics : entretien des infrastructures de transport, investissement pour augmenter les capacités d'accueil (nouvelles rames de train, par exemple)… Ces déplacements engendrent également des coûts cachés notamment du fait de la pollution. Aujourd'hui, on dispose de plusieurs choix pour ses déplacements, qui peuvent limiter ces coûts cachés. Par exemple, on peut choisir le covoiturage plus aisément qu'auparavant. Il n'est donc pas anormal de demander à ceux qui ne font pas le choix de réduire les coûts qu'ils engendrent pour la société d'en prendre une plus grande partie à leur charge ;
- **services consulaires**. La France offre à ses ressortissants une gamme de services consulaires gratuits ou faiblement tarifés, particulièrement étendue par rapport aux autres Etats. Mais ce service a un coût élevé car il repose avant tout sur une présence physique forte de personnel, pour partie expatrié.
- de nombreux réseaux existent pour accompagner les entreprises (**chambres de commerce et de l'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, Business France**), pour lesquels il existe des prestations de services concurrentes. Cela interroge donc le maintien de financements publics.

Objectifs

Revoir, dans certains domaines, le principe de financement par l'impôt du coût des services publics en augmentant la contribution demandée aux usagers.

Dans certains domaines, rendre les coûts plus transparents peut aussi jouer sur le comportement des usagers. Cela peut notamment les inciter à adopter des comportements plus « vertueux » ou moins coûteux pour la société. C'est particulièrement le cas pour les transports. Si l'on fait payer plus cher les déplacements les plus polluants, cela peut conduire certains usagers à changer leurs modes de déplacements.

Réformes préconisées

Nous proposons d'étendre le principe de l'utilisateur/payeur dans les trois domaines identifiés de la manière suivante :

- **contrôles sanitaires**. La réforme consiste à augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens. Nous proposons *a minima* que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels. On pourrait étendre ce mode de financement pour l'ensemble des contrôles existants ;
- **transports.** Augmenter la contribution des usagers aux transports pour mieux tenir compte des coûts directs et indirects selon les orientations suivantes :
  - favoriser la mise en œuvre d'un péage urbain dans les principales métropoles. Un tel péage, qui existe dans de nombreuses métropoles (Londres, Stockholm…) vise à limiter la congestion et la pollution dans les centres urbains et à inciter l'utilisation des transports en commun. Il rend visible le coût pour la société d'une utilisation de la voiture pour les déplacements en ville. Ce péage peut être modulé en fonction du niveau de pollution de la voiture (gratuité pour les véhicules électriques par exemple) ;
  - instaurer au niveau national une vignette poids lourds pour l'usage du réseau national non concédé afin de décourager l'utilisation de ces routes par les véhicules les plus lourds qui non seulement génèrent de la pollution atmosphérique mais également renchérissent le coût d'entretien ;
- **services consulaires**. Dans ce domaine, nous appelons à poursuivre le mouvement visant à tarifier différemment certains services offerts aux Français de l'étranger qui n'ont pas d'équivalent dans les réseaux consulaires d'autres Etats membres de l'UE (notariat, délivrance des CNI, contrôle des permis de conduire, entretien pré mariage, aides sociales au sein de l'Union européenne alors que les ressortissants français bénéficient de l'accès au système social du pays de résidence…). Pour certains services, notamment si on ne supprime pas la présence consulaire, les usagers auraient donc le choix entre faire leurs démarches en France ou à accepter de s'acquitter des tarifs plus élevés ;

- **chambres de commerce et de l'industrie (CCI), chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et Business France**. La proposition est de fonder uniquement le financement des structures d'accompagnement des entreprises sur la tarification de leurs prestations (en réduisant sur cinq ans le financement par taxe affectée des CCI / CMA) et de **réduire la subvention de Business France sur la même période** aux montants nécessaires pour assurer leurs missions de service public.

Impacts attendus

Ces réformes permettent de générer **plus de 2,3 Md€ d'économies** dont une partie pourra être utilisée à financer des baisses d'impôts ou une amélioration des services publics concernés (ex : les recettes des péages urbains seront réutilisées pour financer les transports collectifs).

Conclusion

Après six mois d'auditions, de travaux et de débats au sein de notre Comité, nous sommes convaincus qu'une transformation profonde de notre modèle de service public est à la fois indispensable et possible. Cette transformation doit permettre d'améliorer le service rendu tout en réalisant des économies substantielles, et de proposer aux agents publics un projet ambitieux et mobilisateur. Et les propositions que nous formulons pour cela dessinent une voie nouvelle et cohérente pour réinventer durablement l'action publique d'ici 2022.

C'est pourquoi nous formons le vœu que le Premier ministre et le Ministre de l'action et des comptes publics se saisissent de ces propositions et, après la concertation qui se tiendra avec l'ensemble des parties prenantes, puissent engager rapidement leur mise en œuvre.

Après le temps de la conception, vient ainsi celui de l'exécution. Toutes les expériences montrent qu'il s'agit d'une étape cruciale pour la réussite des réformes. Le Comité a constaté que les échecs des précédentes réformes tenaient à quelques limites majeures : le manque d'implication des acteurs (à la fois les agents, les cadres et les ministères porteurs des réformes) et une attention insuffisante à la mise en oeuvre. Ce constat l'amène à rappeler quelques principes clés pour réussir :

- **Donner du sens** : Faire connaître largement aux usagers, aux agents publics et à tous les acteurs concernés le sens et les objectifs de la transformation engagée ;
- **Responsabiliser** :
  - Impliquer pleinement les ministères dans la mise en œuvre de leurs transformations, en les invitant à se structurer pour cela, et en regard assurer un suivi interministériel de l'exécution des réformes, pour veiller à leur niveau d'ambition et être en mesure de rendre compte des résultats atteints de manière transparente ;
  - Donner aux cadres qui conduiront la transformation une feuille de route claire, et les responsabiliser sur la mise en œuvre ; informer de manière continue les agents des orientations et des modalités retenues, et mener des expérimentations leur permettant de contribuer à la construction des solutions ; animer un dialogue social intense dans les différentes instances sur les modalités de réalisation des réformes ;
- **Accompagner** : Mettre en place les moyens pour accompagner ces projets de réformes, en finançant les investissements initiaux nécessaires au succès (comme cela a été initié avec le Fonds pour la transformation de l'action publique), et en particulier les formations de l'encadrement à la conduite de projet et à la conduite du changement, ou celles des agents aux nouvelles organisations et méthodes de travail.

À ces conditions, et à ces conditions seulement, nous avons la conviction que l'action publique pourra, dès demain, être réinventée.

Annexes

ANNEXE 1

Lettres de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

N° 1900/17/SG

Paris, le 11 OCT. 2017

Madame,

Le Président de la République et moi-même engageons un vaste chantier de transformation de l'action publique. Le programme « Action publique 2022 » poursuivra trois objectifs prioritaires :

- améliorer la qualité des services publics, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique ;
- offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022.

Nous ne pourrons atteindre ces objectifs que si nous entreprenons des réformes structurelles majeures qui nécessiteront de revoir profondément et durablement les missions et les dépenses de l'ensemble des acteurs publics que sont l'État, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale.

Afin d'appuyer les administrations dans cet exercice aussi ambitieux qu'indispensable, j'ai décidé de mettre en place un Comité de revue des missions et de la dépense publique dénommé « Comité Action publique 2022 ». Je souhaite que vous en assuriez la présidence aux côtés de M. Ross McInnes et de M. Frédéric Mion.

Le Comité Action publique 2022 comprendra des personnalités aux expériences variées, du secteur public et privé, des élus, ainsi que des économistes.

J'attends de ce Comité qu'il réfléchisse de manière ouverte, sans éluder aucune piste de réflexion, au périmètre de l'action publique et aux modalités concrètes d'exercice des grandes politiques publiques.

Vous vous interrogerez notamment sur l'opportunité du maintien et le niveau pertinent de mise en œuvre de chaque politique publique. Cela pourra vous conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, voire à des transferts au secteur privé. Vous identifierez également les chevauchements et les doublons de compétences qui sont source de coûts injustifiés.

Madame Véronique BEDAGUE
Secrétaire générale
NEXITY
19 rue de Vienne
TSA 50029
75801 PARIS CEDEX 08

Afin de mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'appui des corps d'inspection et de l'ensemble des administrations concernées. J'ai demandé à chacun des ministres de contribuer à vos réflexions en identifiant des propositions d'économies structurelles et de transformation de leurs administrations et des services publics qu'elles portent.

Vous remettrez au Président de la République et à moi-même un rapport d'étape mi-décembre puis un rapport définitif avant la fin du premier trimestre 2018.

J'ai chargé le ministre de l'action et des comptes publics de préparer et suivre, à mes côtés, les travaux de ce Comité.

Je vous adresse mes encouragements dans cette mission qui, j'en suis certain, permettra de transformer durablement les politiques publiques au service des Français.

Je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Edouard PHILIPPE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 11 OCT. 2017

N° 1902/17/SG

Monsieur,

Le Président de la République et moi-même engageons un vaste chantier de transformation de l'action publique. Le programme « Action publique 2022 » poursuivra trois objectifs prioritaires :

- améliorer la qualité des services publics, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique ;
- offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022.

Nous ne pourrons atteindre ces objectifs que si nous entreprenons des réformes structurelles majeures qui nécessiteront de revoir profondément et durablement les missions et les dépenses de l'ensemble des acteurs publics que sont l'État, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale.

Afin d'appuyer les administrations dans cet exercice aussi ambitieux qu'indispensable, j'ai décidé de mettre en place un Comité de revue des missions et de la dépense publique dénommé « Comité Action publique 2022 ». Je souhaite que vous en assuriez la présidence aux côtés de Mme Véronique Bédague et de M. Frédéric Mion.

Le Comité Action publique 2022 comprendra des personnalités aux expériences variées, du secteur public et privé, des élus, ainsi que des économistes.

J'attends de ce Comité qu'il réfléchisse de manière ouverte, sans éluder aucune piste de réflexion, au périmètre de l'action publique et aux modalités concrètes d'exercice des grandes politiques publiques.

Vous vous interrogerez notamment sur l'opportunité du maintien et le niveau pertinent de mise en œuvre de chaque politique publique. Cela pourra vous conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, voire à des transferts au secteur privé. Vous identifierez également les chevauchements et les doublons de compétences qui sont source de coûts injustifiés.

Monsieur Ross MCINNES
Président du conseil d'administration
Groupe SAFRAN
2 boulevard du Général Martial Valin
CS 51618
75724 PARIS CEDEX 15

Afin de mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'appui des corps d'inspection et de l'ensemble des administrations concernées. J'ai demandé à chacun des ministres de contribuer à vos réflexions en identifiant des propositions d'économies structurelles et de transformation de leurs administrations et des services publics qu'elles portent.

Vous remettrez au Président de la République et à moi-même un rapport d'étape mi-décembre puis un rapport définitif avant la fin du premier trimestre 2018.

J'ai chargé le ministre de l'action et des comptes publics de préparer et suivre, à mes côtés, les travaux de ce Comité.

Je vous adresse mes encouragements dans cette mission qui, j'en suis certain, permettra de transformer durablement les politiques publiques au service des Français.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

Edouard PHILIPPE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre
N° 1901/17/SG

Paris, le 11 OCT. 2017

Monsieur, cher Frédéric,

Le Président de la République et moi-même engageons un vaste chantier de transformation de l'action publique. Le programme « Action publique 2022 » poursuivra trois objectifs prioritaires :

- améliorer la qualité des services publics, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique ;
- offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022.

Nous ne pourrons atteindre ces objectifs que si nous entreprenons des réformes structurelles majeures qui nécessiteront de revoir profondément et durablement les missions et les dépenses de l'ensemble des acteurs publics que sont l'État, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale.

Afin d'appuyer les administrations dans cet exercice aussi ambitieux qu'indispensable, j'ai décidé de mettre en place un Comité de revue des missions et de la dépense publique dénommé « Comité Action publique 2022 ». Je souhaite que vous en assuriez la présidence aux côtés de Mme Véronique Bédague et de M. Ross McInnes.

Le Comité Action publique 2022 comprendra des personnalités aux expériences variées, du secteur public et privé, des élus, ainsi que des économistes.

J'attends de ce Comité qu'il réfléchisse de manière ouverte, sans éluder aucune piste de réflexion, au périmètre de l'action publique et aux modalités concrètes d'exercice des grandes politiques publiques.

Vous vous interrogerez notamment sur l'opportunité du maintien et le niveau pertinent de mise en œuvre de chaque politique publique. Cela pourra vous conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, voire à des transferts au secteur privé. Vous identifierez également les chevauchements et les doublons de compétences qui sont source de coûts injustifiés.

Monsieur Frédéric MION
Directeur
Institut d'études politiques de Paris
27 rue Saint-Guillaume
75337 PARIS CEDEX 07

Afin de mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'appui des corps d'inspection et de l'ensemble des administrations concernées. J'ai demandé à chacun des ministres de contribuer à vos réflexions en identifiant des propositions d'économies structurelles et de transformation de leurs administrations et des services publics qu'elles portent.

Vous remettrez au Président de la République et à moi-même un rapport d'étape mi-décembre puis un rapport définitif avant la fin du premier trimestre 2018.

J'ai chargé le ministre de l'action et des comptes publics de préparer et suivre, à mes côtés, les travaux de ce Comité.

Je vous adresse mes encouragements dans cette mission qui, j'en suis certain, permettra de transformer durablement les politiques publiques au service des Français.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Edouard PHILIPPE

ANNEXE 2

21 politiques publiques

- Solidarités / Minima sociaux
- Solidarités / Handicap et dépendance
- Politique familiale
- Santé
- Emploi et formation professionnelle
- Gestion des aides aux entreprises
- Recouvrement des prélèvements obligatoires
- Logement et hébergement d'urgence
- Énergie
- Politique des transports
- Soutien à l'agriculture et la forêt
- Sécurités
- Outre-Mer
- Justice
- Défense
- Action extérieure de l'État
- Aide publique au développement
- Éducation
- Enseignement supérieur et recherche
- Culture, médias et audiovisuel public
- Sports

ANNEXE 3

Méthode de travail

Notre Comité, indépendant, a été chargé de mener une réflexion profonde sur les missions et les dépenses toutes administrations publiques confondues (Etat et opérateurs, administrations de sécurité sociale, opérateurs) sur 21 politiques publiques et de produire un rapport pour mars 2018.

► Une vision par politique publique portée par des groupes thématiques

les membres du Comité se sont répartis en cinq groupes thématiques:

- Le groupe n°1 « Santé et solidarités » a couvert les politiques publiques des minima sociaux, du handicap et de la dépendance, de la famille et de la santé ;
- Le groupe n°2 « Travail, économie et finances » a couvert les politiques de l'emploi, de la gestion des aides aux entreprises et du recouvrement des prélèvements obligatoires ;
- Le groupe n°3 « Agriculture, écologie et territoires » a couvert les politiques du logement, de l'énergie, des transports et de l'agriculture ;
- Le groupe n°4 « Régalien » a couvert les politiques publiques de sécurité, de l'Outre-mer, de la justice, de la défense, de l'action extérieure de l'Etat et de l'aide publique au développement ;
- Le groupe de travail n°5 « Enseignement, culture et sports » a couvert les politiques de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture, des médias et de l'audiovisuel public et des sports.

Le Comité est parti des précédents travaux réalisés sur les différentes politiques publiques, afin de capitaliser sur ce qui avait été précédemment réalisé (rapports de la Cour des Comptes, rapports des inspections générales,…). Ces modalités de travail ont reposé à la fois sur des ateliers en groupes et sur des auditions de personnalités qualifiées. Dans certains domaines, des ateliers ont permis d'expérimenter rapidement certaines solutions proposées, afin d'ajuster et conforter les pistes identifiées.

► Une vision transversale portée par des groupes dédiés et les Présidents

Des groupes transverses ont permis d'alimenter le Comité en parallèle des travaux des groupes sectoriels :

- Groupe « Regard international » chargé de s'inspirer d'exemples étrangers pour faire évoluer le modèle français ;
- Groupe « Nouvelle action publique territoriale » chargé d'associer les représentants des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat pour améliorer les services publics au plus près des usagers.

Les trois Présidents du Comité ont également mené des auditions de personnalités qualifiées pouvant apporter un regard transversal sur les politiques publiques. Ils ont aussi auditionné l'ensemble des fédérations et confédérations des organisations syndicales, afin de recueillir leur point de vue sur l'action publique de demain.

Des points de synchronisation hebdomadaires ont eu lieu entre les Présidents et les pilotes de chaque groupe, afin d'assurer la cohérence globale des travaux et d'évoquer des pistes transversales.

Des séances plénières réunissant l'ensemble des membres ont été régulièrement organisées afin de travailler sur la vision de l'action publique de demain et l'architecture du rapport final. Des visites de services sur le terrain ont également été organisées avec les Présidents du Comité, afin que les travaux soient en lien avec la réalité du travail des agents.

ANNEXE 4

Personnes auditionnées

Présidence de la République

M. Thierry Coulhon, Conseiller enseignement supérieur et recherche

Premier ministre

Mme Marguerite Cazeneuve, Conseillère technique protection sociale et comptes sociaux ● **M. Guillaume Couillard**, Conseiller technique santé ● **M. Laurent Martel**, Conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires, adjointe au chef de pôle économie, finances et industrie ● **Mme Marie Reynier,** Conseillère éducation ● **M. Franck Von Lennep,** Conseiller santé, protection sociale, politiques sociales

Administrations de l'État

Services du Premier ministre

Secrétariat général du Gouvernement

M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement ● **M. Claude Kupfer,** Chargé de mission réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Ministre de l'intérieur

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Richard Lizurey, Directeur général

Direction générale de la police nationale

M. Eric Morvan, Directeur général

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Jacques Witowski, Directeur général

Direction centrale de la sécurité publique

Mme Catherine Faure, Directrice adjointe ● **M. Pascal Lalle,** Directeur

Préfecture de la région Centre-Val-de-Loire

M. Jean-Marc Falcone, Préfet de région

Préfecture de la région Hauts-de-France

M. Michel Lalande, Préfet de région

Préfecture du Jura

M. Richard Vignon, Préfet

Secrétariat général

M. Denis Robin, Secrétaire général

Ministère des affaires étrangères (MAE)

Ambassade de France en Espagne

M. Yves Saint-Geours, Ambassadeur de France en Espagne

Ministère des armées

Contrôle général des armées (CGA)

Mme Myriam Achari, Directrice du patrimoine, de la mémoire et des archives

Délégation générale pour l'armement (DGA)

M. Joël Barré, Directeur général ● **M. Benoît Laurensou,** Directeur général adjoint

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

M. Patrick Gandil, Directeur général

Etat-major des armées

M. Philippe Coindreau, Amiral, major général des armées ● **M. Patrick Destremau,** Général de corps des armées, Sous-chef performance de l'état-major des armées ● **M. François Lecointre,** Général d'armée, chef d'état-major des armées

Secrétariat général pour l'administration (SGA)

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général

Service du commissariat des armées

M. Stéphane Piat, Directeur central

Ministère des solidarités et de la santé

Secrétariat général

Mme Annaïck Laurent, Secrétaire générale adjointe

Direction générale de l'offre de soins

Mme Cécile Courrèges, Directrice générale ● **Mme Katia Julienne,** Directrice adjointe ● **Mme Marie Anne Jaquet,** Sous-directrice ● **Mme Sandrine Billet,** Adjointe au sous-directeur

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

M. Jean-Philippe Vinquant, Directeur général ● **M. David Soubrié,** Sous-directeur ● **Mme Claire Fabre,** Chargée de mission

Direction générale de la santé (DGS)

Pr. Jérôme Salomon, Directeur général de la santé

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Mme Mathilde Lignot-Leloup, Directrice de la sécurité sociale ● **Mme Marie Daudé,** Chef de service ● **M. Morgan Delay,** Sous-directeur du financement de la sécurité sociale ● **M. Thomas Wanecq,** Sous-directeur du financement du système de soin ● **M. Ahmed Agarbi,** Chef du bureau SI, 4ème SD ● **M. Alexandre Farnault**, Chef de projet ● **Mme Irina Laschluk,** Chargée de mission

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

M. Jean-Marc Aubert, Directeur ● **Mme Stéphanie Combes,** Chargée de mission ● **Mme Mylène Girard,** Cheffe de la mission accès aux données de santé

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Mme Anne-Claire Amprou, Inspecteur des affaires sociales ● **M. Pierre-Louis Bras,** Inspecteur des affaires sociales ● **M. Philippe Burnel,** Inspecteur général des affaires sociales, Président du CSNS

Autres

M. Olivier Noblecourt, Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ● **M. Maurice-Pierre Planel,** Président du Comité des produits de santé (CEPS) ● **Pr. Jean Yves Fagon,** Délégué à l'innovation en santé

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Vincent Barde, Chargé de mission facteur emploi de la compétitivité ● **M. Emmanuel Bezy,** Chef du bureau compétitivité et attractivité ● **M. Pascal Faure,** Directeur général des entreprises ● **M. Alain Schmitt,** Adjoint au directeur général

Direction générale du Trésor (DGT)

M. Arnaud Buissé, Chef du service des politiques publiques ● **M. Thomas Courbe,** Directeur général adjoint ● Mme Astrid Milsan, Secrétaire générale ● **Mme Odile Renaud-Basso,** Directrice générale

Agence des participations de l'Etat (APE)

Mme Lucie Muniesa, Chef de service ● **M. Charles Sarrazin,** Sous-directeur

Inspection générale des finances (IGF)

Mme Emmanuelle d'Achon, Inspectrice générale des finances ● **M. François Auvigne,** Inspecteur général des finances ● **M. Thierry Bert**, Inspecteur général des finances ● **M. Alain Cordier**, Inspecteur général des finances

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE)

M. Serge Catoire, Référent économie

Secrétariat général

Mme Isabelle Braun-Lemaire, Secrétaire générale

Ministère du travail

Cabinet de la Ministre du travail

M. Antoine Foucher, Directeur de cabinet

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)

M. Hugues Balanthier-Lantage, Chef de service, adjoint à la déléguée générale ● **Mme Carine Chevrier,** Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle ● **Mme Françoise Riboulet-Travers,** Cheffe de cabinet

Ministère de l'éducation nationale – Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

Mme Brigitte Plateau, Directrice générale

Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

M. Alain Béretz, Directeur général

Haut fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes

Mme Catherine Gaudy, Haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes

Haut fonctionnaire de défense et de sécurité

M. Frédéric Guin, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité

Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

M. Jean-Richard Cytermann, Chef de corps

M. Jean-Pierre Korolitski, Chargé de mission auprès de la ministre

Ministère de l'action et des comptes publics

Direction du budget (DB)

M. Adrien Bichet, Chef du bureau énergie, participations, industrie, innovation et garanties ● **M. Jean-François Juery,** Sous-directeur de la 6ème sous-direction du budget ● **M. Arnaud Jullian,** Sous-directeur chargé de la 3ème sous-direction du budget ● **Mme Amélie Verdier,** Directrice

Direction général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

M. Thierry Legoff, Directeur général

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

M. Rodolphe Gintz, Directeur général ● **M. Jean-Michel Thillier,** Chef de service, adjoint au Directeur général

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

M. Bruno Parent, Directeur général des finances publiques ● **M. Vincent Mazauric,** Directeur général adjoint des finances publiques ● **Mme Virginie Beaumeunier,** Cheffe du service stratégie pilotage budget ● **M. François Tanguy,** Chef du service comptable de l'Etat ● **M. Bruno Mauchauffée,** Sous-directeur de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion ● **M. Olivier Touvenin,** Sous-directeur en charge des dépenses et des recettes de l'État et de ses opérateurs ● **Mme Maryvonne Le Brignonen,** Sous-directrice de la gestion fiscale des particuliers

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

M. Thomas Cazenave, Directeur interministériel de la transformation publique

Direction de la législation fiscale (DLF)

Mme Alexandra Barreau-Jouffroy, adjointe au chef du bureau 1A ● **M. Christophe Pourreau,** Directeur de la législation fiscale

Ministère des sports

Direction des sports

Mme Laurence Lefèvre, Directrice

Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS)

M. Hervé Canneva, chef de corps

Collectivités territoriales

Conseil départemental de Haute-Loire

Mme Valerie Kremsky, Directrice générale adjointe

Conseil départemental du Nord

Mme Isabelle Valentin, Directrice générale adjointe ● **Mme Evelyne Sylvain,** Ajointe à la direction générale

Conseil départemental du Pas-de-Calais

Mme Roland Giraud, directeur général adjoint des services ● **Dr. Annick Genty,** directrice du développement des solidarités ● Mme Géraldine Botte, chef du service développement social

Conseil départemental du Val d'Oise

M. Lansana Touré, Directeur adjoint

Conseil régional des Hauts de France

Mme Karine Charbonnier, Vice-présidente en charge de la formation professionnelle et des relations avec les entreprises ● **M. André-Paul Leclercq,** Président de la commission 4 (travail)

Conseil régional d'Ile de France

Mme Emmanuelle Cosse, Conseillère régionale ● **M. Jean-Martin Delorme,** Directeur régional hébergement et logement ● **M. Bertrand Martinot,** Directeur général adjoint des services

Métropole de Lyon

M. Bruno Daller, Directeur de projet efficience et modernisation de l'administration ● **M. Olivier Nys,** Directeur général des services

Ville de Paris

Mme Dominique Doussaud, Cellule d'évaluation, d'analyse de la performance et d'expertise - DASES – Département de Paris

Sécurité sociale

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

M. Yann-Gaël Amghar, Directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale ● **Mme Maria Kitanova,** Directrice de projet

Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)

M. François-Xavier Dr Brouck, Directeur des assurés ● **M. Philippe Ulmann,** Directeur de l'offre de soins ● **Mme Sandrine Lorne,** Directrice de programme ● **M. Yvon Merlière,** Directeur de projet ● **M. Claude Gissot,** Inspecteur général de l'INSEE, Directeur de la stratégie, des études et des statistiques ● **M. Patrick Negaret,** Directeur général de la caisse primaire d'assurance maladie des Yvelines

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Vincent Ravoux, Directeur général délégué ● **M. Thierry Mathieu,** Directeur de la caisse des allocations familiales (CAF)

Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

Mme Frédérique Garlaud, Directrice de l'action sociale ● **Mme Véronique Puche,** Directrice de la MOA ● **M. Thibault Caron,** Conseiller

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Mme Marie-Anne Montchamp, Présidente ● **Dr. Yannick Eon,** Conseiller médical

Mutuelle santé agricole

M. Laurent Colin, Directeur des systèmes d'information

Établissements publics

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

M. Bruno Lechevin, Président

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

M. Pierre-Marie Abadie, Directeur général

Agence nationale des solidarités actives

Mme Michèle Pasteur, Directrice générale

Agences régionales de santé

M. Said Acef, Directeur délégué à l'autonomie, ARS Aquitaine ● **M. Olivier Obrecht,** Directeur général adjoint de l'ARS Bourgogne Franche-Comté ● **Mme Evelyne Guigou,** Directrice générale adjointe de l'ARS Hauts de France ● **M. Christophe Devys,** Directeur général de l'ARS Ile-de-France ● **M. Yannick Le Guen,** Directeur de la stratégie de l'ARS Ile-de-France

ASIP Santé

M. Michel Gagneux, Directeur général

Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP)

M. Martin Hirsch, Directeur général ● **Mme Catherine Sueur,** Directrice générale adjointe des ressources humaines ● **M. Raphäel Beaufret,** DSI / Directeur du département Web Innovation données ● **M. Laurent Treluyer,** Directeur des systèmes d'information

Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC) – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)

M. Frédéric Coutard, Directeur retraite ● **M. François-Xavier Selleret,** Directeur général

ATIH

M. Housseyni Holla, Directeur

Chambre de commerce et d'industrie de la région Ile-de-France

M. Etienne Guyot, Directeur général

CHU

M. Philippe Vigouroux, Directeur général du CHU de Bordeaux ● **M. Claude Pr. Jeandel,** PUPH CHU de Montpellier ● **Pr. Fati Nourhestami,** Chef du pôle gériartrie du CHU de Toulouse

Centre de recherche en droit et économie de l'énergie (ADEME)

M. Jacques Percebois, Directeur

Centre de recherche en économies et statistiques (CREST)

M. Pierre Cahuc, Professeur en sciences économiques à polytechnique

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

M. Jean-Paul Celet, Directeur

Conseil national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Mme Frédérique Bredin, Présidente

Ecole supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris

M. Jacques Lewiner, Professeur et directeur scientifique honoraire

Etablissement public foncier de la région Ile-de-France

M. Gilles Bouvelot, Directeur général

GIP-Modernisation des Déclarations Sociales (GIP-MDS)

Mme Elisabeth Humbert Bottin, Directrice

Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

Mme Anne-Marie Brocas, Pésidente ● **Dr. Roland Cash,** Expert

Haute autorité de santé (HAS)

Pr. Dominique Le Guludec, Présidente

Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

M. Bertrand Fragonard, Président

Ile-de-France mobilités

M. Stéphane Beaudet, Vice-Président ● **M. Laurent Probst,** Directeur général

Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (Agreenium)

Mme Marion Guillou, Présidente, ancienne Directrice générale de l'alimentation

Institut de recherche technologique Railenium

M. Jean-Marc Delion, Directeur général de l'institut de recherche technologique Railenium,

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

M. Philippe Mauguin, Président directeur général

Institut national de l'audiovisuel

M. Laurent Vallet, Président

Institut des données de santé (INDS)

Mme Dominique Polton, Présidente ● **Mme Valérie Edel,** Directrice adjointe

Pôle Emploi

M. Jean Bassères, Directeur général de Pôle Emploi ● **M. Paul Bazin,** Directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles

Union nationale des missions locales

M. Serge Kroichvili, Président de l'Union nationale des missions locales

Samu social de Paris

M. Eric Pliez, Président

Sciences-Po

M. Bernard Coloos, professeur

Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Seine-Maritime

M. André Benkemoun, Directeur

Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône

M. Grégory Allione, Directeur

Université Paris-Est Marne-la-vallée

M. Pierre Zembri, Directeur du laboratoire ville, mobilité, transport, professeur des universités à l'Ecole d'urbanisme de Paris

Université de Lyon

M. Yves Crozet, Professeur émérite

Entreprises

Action logement

Mme Nadia Bouyer, Directrice générale de Domaxis et Pax-Progrès-Pallas

Aéroport Toulouse-Blagnac

Mme Anne-Marie Idrac, Président du conseil de surveillance

Archery Strategy Consulting

M. Stéphane Albernhe, Associé fondateur

Arte France

Mme Véronique Cayla, Présidente du directoire ● **Mme Anne Duruptuy,** Directrice générale

Bla-bla car

M. Frédéric Mazzella, Président directeur général de Bla-bla car

BNP Paribas

M. Jean Lemierre, Président

Bouygues Immobilier

M. François Bertière, Président directeur général

BPI France

Mme Marie Adeline-Peix, Directrice exécutive en charge des partenariats régionaux et de l'action territoriale ● **M. Arnaud Caudoux,** Directeur général adjoint – finances groupes, Si et garantie

Mme Anne-Sophie De Faucigny, Directrice des relations institutionnelles et médias ● **M. Nicolas Dufourcq,** Directeur général ● **M. Paul François Fournier,** Directeur exécutif en charge de l'innovation ● **Madame Anne Guérin,** Directrice exécutive en charge du financement et du réseau ● **P. Pascal Lagarde,** Directeur de l'international, de la stratégie, des études et du développement

Business France

M. Christophe Lecourtier, Directeur général

Cardiologs techonologies

M. Yann Dr Flereau, Directeur général

Carians

M. Juan Suarez, Directeur général

Cegedim

M. Béranger Lekens, Chef de produit

Danone

Mme Emmanuelle Wargon, Directrice générale affaires publiques et communication

Direct Energie

M. Fabien Chone, Co-fondateur, délégué général

Doctolib

M. Stranislas Niox-Château, Directeur général

Epidemium, Echopen

M. Olivier De Fresnoye, Directeur général

Ernst and Young

M. Arnaud Bertrand, Directeur associé ● **M. Guéric Jacquet,** Directeur associé

Eurotunnel

M. Jacques Gounon, Président directeur général

France média monde

Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente

France Télévision

Mme Delphine Ernotte, Présidente directrice générale

Groupe AG2R – la Mondiale

M. Jean-Pierre Diaz, Directeur Santé prévoyance

Groupe Elsan

M. Patrick Olivier, Directeur des systèmes d'information, des partenariats, de la prospective et de la RSE

Heva

M. Alexandre Vainchtock, Directeur général

Investisseurs et partenaires (I&P)

M. Jean-Michel Severino, Président

Investisseurs et partenaires pour le développement (IPDEV)

M. Olivier Fourcade, Président

Lifen

M. Franck Le Ouay, Directeur général

McKinsey & Company

M. Eric Labaye, Directeur associé sénior ● **M. Karim Tadjeddine,** Directeur associé

Newfund

M. Cédric Nicolas, Cofondateur de Finamatic ● **M. François Veron,** Investisseur, fondateur de Newfund

Orange Healthcare

M. Rémy Choquet, Directeur de l'innovation et de la prospective

Peweilla Weinberg Partners

M. David Azéma, Associé

Radio France

M. Matthieu Gallet, Président

Rolland Berger

M. Laurent Bénarousse, Directeur associé sénior ● **M. Alain Chagnaud,** Directeur associé ● **M. Yannig Gourmelon,** Directeur associé

SNCF Immobilier

M. Benoît Quignon, Directeur général

Véolia

M. Olivier Grunberg, Directeur général délégué Véolia eau France et Président de l'UNSPIC ● **M. Frédéric Van Heems,** Directeur général Véolia eau France

Organisations syndicales

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Mme Jocelyne Cabanal, Secrétaire nationale de la confédération ● **Mme Mylène Jacquot,** Secrétaire générale de la fédération

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

M. Christian Cumin, Représentant CFTC pour la fédération CFTC santé sociaux ● **M. Denis Lefebvre,** Président de la fédération CFTC des agents de l'Etat ● **M. Alban Reverdy,** Président de la fédération CFTC de la fonction publique territoriale ● **M. Jean-Michel Tessier,** Secrétaire général adjoint

Fédération autonome de la fonction publique (FA-FP)

M. Pascal Carretey, Secrétaire général adjoint de la FA (versant santé) ● **Mme Caroline Charruyer,** Vice-Présidente de la FA (versant territorial) ● **M. Bruno Collignon,** Président ● **M. Laurent Diez,** Secrétaire général du SNPTES ● **M. Pascal Kessler,** Secrétaire général de la FA (versant territorial)

Force ouvrière (FO)

M. Denis Basset, Secrétaire fédéral branche santé ● **M. Christian Grolier,** Secrétaire général de la fédération ● **M. Pascal Pavageau,** Secrétaire confédéral

Fédération syndicale unitaire (FSU)

M. Julien Fonté, Membre suppléant de l'assemblée plénière du conseil commun de la fonction publique ● **Mme Bernadette Groison,** Secrétaire générale ● **Mme Francette Popineau,** Secrétaire générale du SNUIPP ● **Mme Frédérique Rolet,** Secrétaire générale du SNES

Solidaires

Mme Gaëlle Martinez, Secrétaire nationale ● **Mme Evelyne Ngo,** Secrétaire nationale ● **M. Denis Turbet-Delof,** Délégué général fonction publique

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

M. Luc Bérille, Secrétaire général de la confédération ● **M. Luc Farré,** Secrétaire général de la fédération ● **M. Alain Parisot,** Secrétaire national de la fédération

Associations, fédérations professionnelles et organismes sectoriels

Dr. Michael Chaleuil, Président de Agir pour la télémédecine ● **Mme Delphine Bigot,** Chargée de mission à la fédération des acteurs de la solidarité ● **M. Régis Cousin,** Président de la fédération française des métiers de l'incendie ● **M. Eric Faure,** Président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ● **M. Antoine d'Amecourt,** Président de Fransyla forestiers privés de France et Président du centre national de la propriété forestière ● **Mme Sandrine Andrieu,** Pr, PUPH CHU de Toulouse et présidente de la société française de gériatrie et gérontologie ● **M. Benoit Calmels,** Délégué général de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale ● **M. Alexandre Saubot,** Président de l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) ● **M. Pierre Dr. De Haas,** Directeur médical d'ESPAGE ● **M. Gilles Ducassé,** Délégué général adjoint d'Emmaüs France ● **Mme Mathilde Nugue,** Responsable du service action sociale d'Emmaüs France ● **M. Luc Dr Duquesnel,** Président de la confédération des Syndicats Médicaux Français (CSMF) ● **M. Alexis Goursolas,** Responsable de la fédération des acteurs de la solidarité ● **M. Serge Kroichvili,** Délégué générale de l'union Nationale des Missions Locales ● **M. Claude Dr. Leicher,** Président de MG France ● **M. Didier Marcon,** Directeur général adjoint de l'association Nationale des Directeurs de l'Action Sociale et de Santé des Départements (ANDASS) et directeur de la solidarité du département du Tarn ● **M. Didier Dr Menard,** Secrétaire général de la fédération française des maisons et des pôles de santé (FFMPS) ● **M. Gérard Raymond,** Président de l'association française des diabétiques ● **Mme Zaynab Riet,** Déléguée générale de la fédération hospitalière de France (FHF) ● **Mme Elisabeth Tome-Gertheinrichs,** directrice générale adjointe du mouvement des entreprises de France - MEDEF ● **M. Jacques Rastoul,** Association de Conseil de vie sociale de l'Essonne et UCR CFDT

Autres organismes

Agence française de lutte contre le dopage

Mme Dominique Laurent, Présidente

Agence France Presse (AFP)

M. Emmanuel Hoog, Président directeur général

Ares association

M. Philippe Crouzet, Président ● **M. Thibault Guilly,** Directeur général

Association des bailleurs sociaux d'Ile-de-France

M. Jean-Luc Vidon, Président

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

M. Bernard Roman, Président

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

M. Sébastien Soriano, Président

Caisse des dépôts et consignations

M. Eric Lombard, Directeur général

Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

M. Denis Masseglia, Président

Conseil d'Etat

Mme Laurence Franceschini, Conseillère d'Etat, médiatrice du cinéma ● **M. Jean-Ludovic Silicani,** Conseiller d'Etat

Conseil économique et social environnemental (CESE)

M. Jean Grosset, Membre du CESE ● **Mme Nicole Verdier-Naves,** Membre du CESE

Conseil français de l'énergie

M. Olivier Appert, Président

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Olivier Schrameck, Président ● **Mme Nathalie Sonnac,** Professeur des universités, membre du CSA

Cour des comptes

M. Bernard Lejeune, Conseiller-maître à la Cour des comptes ● **M. Didier Migaud,** Premier Président ● **M. Jean-Philippe Vachia,** Président de la 4ème chambre

Fondation IFRAP

Mme Agnès Verdier-Molinié, Directrice

Haut conseil de l'évaluation de la recherche en enseignement supérieur (HCERES)

M. Michel Cosnard, Président

Institut de relations internationales et stratégiques

M. Serge Michailof, Chercheur associé

Institut Montaigne

Mme Morgane Weill, rapporteur

Lulu dans ma rue

Mme Aude Costa de Beauregard, Chargée du projet social ● **M. Charles-Edouard Vincent,** Fondateur

Office for standards in education (Ofsted)

M. Tejpal Heer, Project officer, surveys and evaluations ● **Mme Amelia Walker,** Deputy director, surveys and evaluations

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

M. Peter Green, Conseiller ● **M. Olivier Petzold,** Conseiller

Régie immobilière de la ville de Paris

M. Serge Contat, Directeur général

Société générale de surveillance (SGS)

Mme Roselyne Defer, Directeur de programme

Transport, développement, intermodalité, environnement (TDIE)

M. Philippe Duron, Co-Président de TDIE

Personnalités qualifiées

M. Ain Aaviksoo, Secrétaire général adjoint ● **Mme Patricia Adam,** Députée du Finistère ● **M. Jean-Jacques Aillagon,** ancien ministre ● **M. Benoît Apparu,** ancien ministre du logement ● **M. Jean-Noël Barrot,** Député des Yvelines ● **M. Jean-Pascal Beaufret,** ancien Directeur général des impôts ● **M. Joseph Carles,** Maire de Blagnac ● **M. Michel Boyon,** avocat ● **M. François Brottes,** ancien député, rapporteur loi transition énergétique ● **M. Jean-Marc Coffin,** ancien Directeur central du service du commissariat des armées ● **M. Laurent Collet-Billon,** ancien Directeur général de l'armement ● **M. Michel Dantin,** Député européen, membre de la commission agriculture et développement rural ● **M. Claude Evin,** avocat ● **M. Denis Favier,** ancien Directeur général de la gendarmerie nationale ● **M. Antoine Garapon,** Juriste, magistrat français ● **M. Guillaume Garot,** Député, Président du conseil national de l'alimentation, ancien ministre délégué à l'agroalimentaire ● **M. Laurent Ghekière,** représentant de l'union sociale pour l'habitat à Bruxelles ● **Mme Frédérique Lahaye,** Président du groupement d'intérêt public interventions sociales ● **M. Jean-Robert Lopez,** Préfet, ancien Délégué interministériel à la sécurité routière ● **M. Henri Loyrette,** ancien Président du Louvre ● **Mme Catherine Moisan,** ancienne Directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance ● **M. Jean-Jack Queyranne,** ancien Président du conseil régional de Rhône-Alpes ● **Dr Kirstin-Ann Rutter,** Directrice associée Mc Kinsey en intérim au sein de NHS Digital ● **M. Jacques Rapoport,** ancien Président de SNCF Réseau ● **M. Louis Schweitzer,** ancien Commissaire général à l'investissement ● **M. Pierre-Olivier Sur,** Avocat pénaliste ● **Pr. Guy Vallancien,** professeur de médecine ● **Dr. Olivier Veran,** Député ● **M. Laurent Vilboeuf,** ancien Directeur de la DIRECCTE Ile-de-France ● **M. Jean-François Vilotte,** avocat ● **M. Bernard Vorms,** ancien Directeur de l'agence nationale pour l'information sur le logement

ANNEXE 6

Contributions écrites reçues

Administrations de l'État

Ministre de l'intérieur

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Richard Lizurey, Directeur général

Assemblée Nationale

Mme Cendra Motin, Députée

Collectivités territoriales et établissements publics

Centre national de la fonction publique territoriale

M. François Deluga, Président

Institut nationale de l'audiovisuel (INA)

M. Laurent Vallet, Président

Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

M. Benoît Assema, Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Mairie de Paris

Mme Aurélie Robineau-Israël, Secrétaire générale

Sciences-Po

M. Guy Eiferman

Entreprises

Association française de normalisation (AFNOR)

M. Thierry Geoffroy, Chargé de mission

Boston Consulting Group

Mme Agnès Audier, Directrice associée

Capgemini

M. Etienne Grass, Directeur associé

Ernst and Young

M. Arnauld Bertrand, Directeur associé

France Télévision

Mme Delphine Ernotte, Présidente

La Poste

M. Guy-Pierre Sachot, Délégué régional Pays-de-la-Loire

Leadersys

M. Vincent Lafon, Fondateur

Radiofrance

M. Matthieu Gallet, Président directeur général

TV5 Monde

M. Yves Bigot, Directeur général

Fédérations professionnelles et organismes sectoriels

Confédération des PME

M. Florian Faure, Directeur des affaires sociales et de la formation

Entreprises générales de France – BTP

M. Xavier Besançon, Délégué général

Fédération française des métiers de l'incendie

M. Régis Cousin, Président

Autres organismes

Association française pour les entreprises privées

M. François Soulmagnon, Directeur général

Barreau de Paris

M. Pierre-Olivier Sur, Bâtonnier de Paris

Cercle de la réforme de l'Etat

Mme Patricia Serman, Membre du bureau

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. Islem Belkhous, Directeur adjoint politique et finances publiques

Syndicat national des inspecteurs en santé vétérinaire

M. Olivier Lapôtre, Président

ACTION PUBLIQUE 2022

Crédits photos : ©DITP
Crédits pictogrammes : ©Freepik ©Zlatko Najdenovski