

## **Commission Efficacité de la dépense publique**

### **POUR UNE REFONDATION DE LA FRANCE : LE CHEMIN VERS LE RENOUVEAU**

*Face au déclin de notre pays, nous avons besoin d'une vision globale de la transformation à accomplir, pour mettre en perspective tout ce qu'il faut réaliser. Sur le fondement des travaux de la commission « Efficacité de la dépense publique », Nous Citoyens rend publics les principes et les grandes lignes de la transformation qu'il propose, pour en débattre et l'enrichir avec la société civile. Une approche systémique qui repense globalement nos modes d'organisation, de gouvernance et d'exécution, indispensable pour dépasser les blocages locaux, conçue par des spécialistes ayant notamment une longue expérience des projets de transformation d'entreprise.*

#### **I – Notre constat**

Dans la mondialisation, tous les territoires sont en compétition. Alors que la plupart des pays occidentaux ont entrepris des transformations profondes, la France décroche de plus en plus : chute de l'emploi, accroissement de la dette et des impôts, baisse de performance de notre système éducatif, crise de confiance vis-à-vis des politiques et de leur capacité à agir...

Ceci est la conséquence de l'absence, depuis 1945, d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation des politiques publiques : à chaque fois qu'un problème était identifié, on a ajouté une nouvelle couche de complexité, aboutissant à un mille-feuille multidimensionnel, contreproductif, rigide, et que les Français ne comprennent plus... et souvent les dirigeants publics eux-mêmes, non plus !

Singulièrement depuis vingt ans, les gouvernements successifs ont rendu les armes face aux pesanteurs et aux blocages organisés d'un système public hors de contrôle, mais qui coûte cher et pèse sur l'ensemble de nos concitoyens.

**Notre pays réussit ainsi l'exploit d'avoir un des systèmes publics les plus coûteux des pays développés, l'un des moins efficaces, et l'un des plus injustes socialement.**

Les dépenses publiques de l'État français, des collectivités et des systèmes sociaux représentent 57 % du PIB alors qu'elles n'en représentaient que 40 % en 1974. Cette hausse de 17 points de PIB en 40 ans équivaut à 340 milliards d'euros, soit à 30 milliards près le coût de la fonction publique d'État à 370 milliards. Tout se passe comme si on avait créé un deuxième État à côté de l'État existant.

La responsabilité de cette situation incombe autant à la droite qu'à la gauche. Ils se sont succédé au pouvoir pendant ces 40 dernières années, la droite pendant 23 ans et la gauche pendant 17 ans. Cette situation a pour conséquence une sur-fiscalité qui asphyxie l'économie, génère le chômage de masse et assomme le pouvoir d'achat.

Cela conduit la France à avoir des prélèvements obligatoires équivalant à 46 % du PIB alors que la moyenne européenne est à 40 % : 6 points de PIB de plus, c'est 120 milliard d'euros soit environ 4 fois le budget de la défense. Or nos voisins européens ont des modèles qui ne divergent pas radicalement du nôtre !

Cette sur-fiscalité ne suffit pas, à ceci s'ajoute l'accroissement de la dette publique, de 80 milliards d'euros en 2013. Le total de la dette publique approche aujourd'hui une année du PIB. Nous nous endettons chaque jour 700 millions d'euros, pour combler le déficit budgétaire et refinancer la dette passée, sinon les administrations ne fonctionneraient plus, les transferts sociaux seraient arrêtés, et les fonctionnaires ne seraient pas payés... au lieu de laisser à nos enfants des infrastructures.

Cette situation n'est évidemment pas durable, et si rien n'est fait, pourrait obliger à une remise à plat dans l'urgence du modèle français sous la pression des créanciers du pays qui pourraient perdre confiance du jour au lendemain. Cela se traduirait alors par le licenciement de plusieurs centaines de milliers de fonctionnaires en quelques semaines, et des baisses de prestations immédiates et significatives.

Ce scénario catastrophe peut être évité et le modèle social français peut être préservé si un plan crédible sur plusieurs années est mis en place : **abaisser de 200 milliards d'euros le niveau des dépenses publiques, tout en améliorant le niveau du service rendu est une priorité pour ramener le niveau de prélèvement au niveau de ses voisins (écart de 120 milliards d'euros), atteindre l'équilibre budgétaire (déficit actuel de 80 milliards d'euros) et amorcer la diminution de l'endettement.**

Atteindre un tel objectif impose de repenser tout le système français, et non pas de s'attaquer à tel ou tel sujet successivement : la solution est systémique, et non pas locale. D'autres pays y sont arrivés et en ont tiré des bénéfices en terme de croissance et d'emploi. Ainsi entre 1993 et 2000, la Suède a diminué de plus de 16 % le poids des dépenses publiques par rapport au PIB, tout en accroissant le PIB par habitant de 2,8 % par an, et en divisant par plus de deux le taux de chômage.

Parallèlement à cette remise à flot des comptes publics annuels, se pose aussi la question du niveau atteint par la dette publique : elle a atteint 1 925 milliards d'euros à fin 2013, soit 80 milliards de plus en un an. A ce rythme, les 2 000 milliards seront franchis prochainement, et elle dépassera bientôt la valeur d'une année de PIB. Viser sa résorption par la seule suppression des déficits, et sa diminution relative est insuffisant : la question d'un plan de cession d'actifs pour accélérer le redressement du bilan public de la France doit aussi être examiné... à la condition expresse que ces cessions ne servent pas, comme par le passé, à boucher le trou des déficits et à différer les efforts indispensables.

Agir pour le redressement de la France et sauver notre modèle social, suppose de faire mieux avec moins, ce qui implique une thérapie de choc s'attaquant simultanément à des causes multiples :

- **Des fonctionnaires de qualité, mais démotivés et même souvent malheureux à cause d'un management public archaïque qui les entrave, conduit à une très faible productivité, un fort niveau d'irresponsabilité et donc des coûts élevés.**

La performance des organisations repose en premier lieu sur celle des femmes et des hommes qui les animent, et donc de leur mode de recrutement, d'animation et de management, ceci pour libérer les énergies, valoriser les individus et construire un bonheur individuel et collectif.

Malgré le sens de l'intérêt général souvent élevé de nos fonctionnaires et le fait qu'ils constituent un des atouts incontestables de notre pays, le mode de management public très traditionnel conduit à une très faible productivité, à un fort niveau d'irresponsabilité et donc à des coûts élevés. Il faut valoriser rapidement le formidable capital humain que constitue la fonction publique française.

Car la gestion des ressources est aujourd'hui archaïque : déficit de responsabilité et de motivation, absence de reconnaissance de la contribution individuelle, ce qui n'incite pas les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes, promotion essentiellement à l'ancienneté et donc fortement démotivante *via* le système du Glissement Vieillesse Technicité (GVT). En outre l'emploi à vie et les multiples statuts entravent la gestion des effectifs entre administrations, et compliquent l'indispensable respiration entre public et privé.

La productivité est très en-dessous des standards. La durée réelle de travail y est souvent inférieure à 35 heures, le nombre de jours de congés payés souvent supérieur aux 5 semaines usuelles en France, et les taux d'absentéisme nettement supérieurs à ceux du privé (21,5 jours en moyenne par an dans les collectivités selon la Cour des Comptes, soit en moyenne 3 fois plus que dans le privé)<sup>1</sup>. Les rémunérations y sont supérieures à celles du privé pour les fonctionnaires des catégories B et C, les plus nombreux. Les départs à la retraite se font encore souvent aux alentours de 50 ans avec des conditions souvent très avantageuses par rapport au privé.

Enfin, l'implication des organisations syndicales dans la gestion des Ressources humaines (notamment dans l'Éducation et dans la Santé), notamment pour les mutations et les promotions, conduit à une cogestion de fait, qui crée une confusion dans les responsabilités de management, et entrave les évolutions.

Ceci débouche sur une **dépense par heure réellement travaillée dans le secteur public très élevée.**

- **L'absence d'un système professionnel de management des coûts**

L'incertitude étant inhérente au monde actuel, les systèmes publics doivent être réactifs et adaptables. C'est loin d'être le cas : les normes, règlements, lois naissent, s'empilent et foisonnent ; les délais de mise en œuvre s'allongent ; la procédure budgétaire rend les adaptations difficiles ; les modes de décisions pour les projets pluriannuels sont inadaptés.

Prédomine **une multitude de logiques d'organisation, chacune spécifique à la politique menée** (défense, logement, santé, sécurité sociale, éducation, environnement, etc.), compliquant les actions transverses et tout contrôle. Les budgets, nationaux comme locaux, sont le plus souvent construits par ajustement des recettes sur le niveau des dépenses. On dépense avant de chercher à percevoir des fonds, **l'impôt et la dette jouant le rôle de variables d'ajustement.**

Les fonctions de contrôle et d'audit sont très insuffisantes, ou sans pouvoir réel d'intervention. Les outils de contrôle de gestion les plus élémentaires sont soit inexistants, soit quand ils existent ne sont pas utilisés ensuite pour évaluer les performances, et effectuer des comparaisons dans un souci d'amélioration et de rationalisation. Un des cas les plus exemplaires est celui des hôpitaux où les coûts réels par pathologie sont souvent mal connus, et quand ils le sont, mettent en évidence des écarts extrêmement importants d'un hôpital à l'autre, ce sans qu'aucune décision ou action correctrice ne soit prise.

**La Cour des Comptes et ses Chambres régionales ne disposent d'aucun pouvoir de contrôle *a priori*** des budgets, ou de sanction en cas de dérive, et leurs rapports sont souvent classés sans suite. Le Parlement n'est pas doté des moyens qui lui permettraient de contrôler réellement l'action du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Selon l'IFRAP, ce serait même plus de 26 jours d'absence par an.

Le niveau total des dépenses n'est pas piloté. Le ministère du Budget ne contrôle pas directement les directions financières des principaux ministères comme le ferait la Direction financière d'un grand groupe privé. Les administrations sont poussées à dépenser en fin d'année les reliquats de crédits ; des projets pluriannuels sont engagés sans que le financement global soit assuré.

- **Un État qui veut tout faire par lui-même, engendrant trop souvent des surcoûts pour une faible qualité de prestation**

**L'État est aujourd'hui à la fois trop centralisé dans certains cas** (comme pour l'Éducation nationale – voir ci-dessous), **trop multiforme** (comme dans les domaines de la santé ou du social), **voire absent dans d'autres cas** : disparition d'une politique réelle d'aménagement du territoire, manque d'expertise et d'anticipation dans les domaines industriels.

*L'Éducation nationale française est le symbole de la dérive de notre système : si la France compte parmi les pays qui dépensent le plus, elle est aussi un des pays qui rémunère le moins bien ses enseignants et où les dépenses administratives représentent la part la plus forte de ce coût. Elles représentent 50 % du coût global de l'Éducation en France, contre 36 % en Allemagne. Par ailleurs, avec entre 20 et 30 milliards de dépenses supplémentaires par rapport à nos voisins anglais et allemand à populations d'élèves comparables, nous avons un des systèmes les plus inégalitaires des pays développés selon PISA<sup>2</sup> ! On note une absence presque totale de comptabilité analytique et de vérité des coûts. Les rectorats, les lycées et les collèges ont des niveaux de coûts non normalisés. Aucune comparaison sérieuse n'est établie entre différentes entités aux fonctions similaires.*

Or si le recours à des tiers n'est pas toujours la meilleure solution (notamment lorsque le niveau de concurrence n'est pas suffisant comme en matière de traitement de l'eau), l'expérience prouve que c'est souvent le modèle le plus efficace. Par exemple, **le modèle de la Délégation de Service public (DSP) fonctionne déjà efficacement en France** pour les crèches (où certains acteurs privés sont 15 % moins chers que les services communaux) ou les transports. Mais le réflexe d'examiner la possibilité de faire appel à des tiers pour mettre en œuvre un service public est loin d'être systématique. **Ce modèle permettrait aux pouvoirs publics de se consacrer efficacement à la vision stratégique et au contrôle des prestations.**

- **Les précédentes réformes des collectivités territoriales se sont fait sans contrôle et surtout sans supprimer les structures obsolètes**

Décentraliser sans contrôle des finances ni de l'attribution des compétences a conduit à une fiscalité locale excessive et incontrôlée, et à une dérive constante de la dépense sans amélioration des services rendus. Les effectifs ont également cru plus que de raison dans les collectivités locales. Selon le rapport de Gilles Carrez et Michel Thénault<sup>3</sup>, seulement 60 % de la hausse de leurs dépenses est liée aux vagues successives de la décentralisation.

**L'organisation territoriale actuelle est à juste titre qualifiée de millefeuille**, et conduit simultanément à une dilution des responsabilités, un manque de clarté dans le suivi et le pilotage, un accroissement des coûts. **Les responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales sont enchevêtrées.** La décentralisation telle qu'elle a été menée a engendré de nombreux doublons et duplications de compétences, avec le maintien de l'organisation territoriale des services de l'État en parallèle des collectivités territoriales.

---

<sup>2</sup> Enquête PISA 2012 de l'OCDE, publiée en décembre 2013.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses des collectivités locales – 20 mai 2010.

Quand il y a eu des tentatives de rapprochement de collectivités comme avec les intercommunalités, cela s'est fait en général par accroissement d'effectifs et non pas l'inverse.

Les conséquences en sont régulièrement soulignées par la Cour des Comptes :

- Cumul d'interventions des services de l'État et des collectivités : personnes âgées, handicap, enfance, formation professionnelle, etc. ;
- Confusion entre État et collectivités en matière de compétences partagées, conduisant à des doublons, une complexité de gestion, et à une dilution des responsabilités ;
- Manque de rationalisation des services des administrations<sup>4</sup>.

## II – Le plan de transformation

### TROIS OBJECTIFS

1. **Un État fort, stratège et performant, c'est-à-dire dont le poids des prélèvements et des réglementations se situe dans la moyenne européenne, et qui maintient son budget à l'équilibre, ce qui implique 200 milliards d'euros de dépenses publiques en moins.** *Contrairement au gouvernement et autres partis politiques qui parlent d'économies par rapport à une hausse prévue des dépenses, nous parlons bien ici d'économies nettes par rapport au niveau actuel de dépenses. Tous les calculs proposés le sont selon cette logique simple.*
2. **Une organisation territoriale efficace et responsable avec 3 niveaux de collectivités contre 5 aujourd'hui.**
3. **Une transformation progressive et pilotée.**

### QUATRE PRINCIPES D'ACTION

1. **Simplicité et cohérence** : une seule logique d'organisation quel que soit le sujet,
2. **Souplesse et rapidité** : donner la priorité à la vitesse, revoir toutes les procédures publiques de décisions et d'engagements, revoir le cadre juridique et réglementaire
3. **Un management public moderne** : passer d'une culture de moyens à une culture de résultats et d'objectifs, en développant responsabilité et motivation, et en s'appuyant sur des outils comme la comptabilité analytique ou le *benchmarking*. Il y a aura également un retour à la normale des pratiques.
4. **Un couplage entre plus de décentralisation et de contrôle** : décentraliser au maximum pour apporter l'efficacité opérationnelle et permettre la mise en œuvre de la transformation, tout en renforçant contrôle et maîtrise des dépenses publiques globales.

---

<sup>4</sup> Par exemple chaque département compte une Caisse d'allocations familiales (CAF) alors qu'une par région serait suffisante.

### III – Principales recommandations

#### **Proposition 1 : un Etat fort, stratège et performant**

**L'État exerce directement les politiques régaliennes** : Affaires étrangères, Défense, Économie (fiscalité, politique monétaire, politique de redistribution, etc.), Europe, Sécurité et justice. Il se dote des moyens pour assurer une relance de la politique d'Aménagement du Territoire, et avoir une expertise indépendante dans le domaine industriel et économique.

**L'État définit et pilote les politiques décentralisées** : Éducation, Emploi, Social, Logement, Santé. Il définit la vision, la stratégie et les principes que doivent suivre chacune de ces politiques, les ressources financières globales à attribuer et à quel service de base tout Français à droit, quel que soit le lieu où il réside.

Il vérifie le respect de ces politiques et la mise en œuvre effective du service de base. Ce fonctionnement s'inspire du modèle suédois des agences publiques qui déterminent la vision stratégique et les cahiers des charges, et confie l'exécution opérationnelle à des tiers (entreprises, associations, coopératives).

Afin de faciliter le partage d'expériences, et la recherche de meilleures solutions, il promeut l'échange et le transfert entre régions, ainsi que la veille internationale dans une logique de *benchmarking*.

Enfin, il capitalise sur les nouvelles technologies, et leur capacité à être des leviers de transformation, de simplification des procédures administratives et de réduction des coûts.

---

#### **Proposition 2 : une dépense publique contrôlée**

En Allemagne, l'essentiel des ressources fiscales des collectivités locales, proviennent de sommes allouées par l'État, la part des impôts locaux restant marginale, les *Länder* assurant la redistribution aux communes. En outre depuis 2010, la constitution allemande affirme le principe de responsabilité conjointe face aux engagements européens en matière budgétaire. Ainsi une forte décentralisation y est couplée avec une faible autonomie fiscale et un contrôle développé. C'est ce qui permet d'atteindre l'efficacité opérationnelle et le contrôle global des coûts. Au Royaume-Uni, les collectivités territoriales sont également majoritairement financées par des dotations venant de l'État.

Afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, cette même logique doit être implémentée en France : associer une réelle décentralisation avec la limitation de l'autonomie fiscale des collectivités locales. La part des impôts locaux reste à préciser, mais elle devrait aboutir à une répartition entre les ressources venant de l'État, et celle des impôts locaux se situant dans un rapport entre 70/30 et 80/20, contre 40/60 aujourd'hui (la part des impôts locaux serait un maximum, car les élus locaux pourraient décider de ne pas prélever ce montant).

La dotation nationale se fait sur la base de la rémunération du service de base par habitant : *le contenu exact sera détaillé dans les mois qui viennent. Il pourra porter par exemple sur : école, maison du social, maison de l'emploi, crèche, etc.*

Ceci permet aussi d'aboutir à une réelle équité territoriale, contrairement au système actuel qui favorise les habitants des communes les plus riches. En effet, la péréquation actuelle est trop complexe et limitée pour lutter efficacement contre les inégalités territoriales.

Le coût du service de base par habitant est annuellement discuté et décidé dans le cadre de la procédure budgétaire.

Enfin les modalités d'endettement des collectivités territoriales restent encadrées.

Là où elle n'existe pas encore, tant pour l'État que pour les collectivités locales, une comptabilité analytique est systématiquement mise en place, ainsi que des indicateurs clés simples. Des comptes sont publiés chaque année par entité, puis consolidés par région et au niveau national.

Ces comptes sont audités par la Cour des comptes, et les Chambres régionales des comptes dont les pouvoirs sont renforcés (*un double rattachement de la Cour des Comptes au Gouvernement et au Parlement, ainsi que des Chambres régionales aux assemblées régionales, est à étudier, voire un rattachement simple comme c'est le cas actuellement au Royaume-Uni*). La question également d'une meilleure distinction entre leur rôle de juge du respect de la légalité des procédures, et d'audit sera examinée, notamment pour renforcer la prise en compte effective de leurs rapports d'audits et recommandations.

Une démarche s'inspirant du *National Audit Office* (NAO) britannique sera mise en place afin d'amener une revue annuelle des résultats et objectifs des principaux Directeurs de grandes administrations sous la forme d'un compte rendu public devant le Parlement.

La procédure budgétaire est revue pour permettre une adaptation en cours d'année, et améliorer les décisions relatives aux programmes d'investissement pluriannuels.

Selon la logique de l'*open data*, l'ensemble des comptes, des indicateurs, des données ainsi que des avis et rapports sont publiés sur un site internet en accès libre, permettant à tout citoyen de suivre les résultats et de faire facilement des comparaisons entre collectivités.

*Le détail des réformes à conduire pour simplifier et diminuer le niveau des dépenses publiques nationales, tout en se donnant de nouveaux moyens d'action, est à l'étude (pour préciser les économies à en attendre, le rythme et les modalités de mise en œuvre) et sera rendu public progressivement dans les mois à venir. Les volets portant sur les politiques de l'emploi, de la santé, du social et du logement seront majeurs. Voici quelques premiers exemples de nos recommandations :*

- ➔ Passer à la retraite par points, unifier tous les régimes de retraite selon la logique « à cotisation égale, retraite égale » (au bémol près de la pénibilité) et ramener l'âge de départ à taux plein à au moins 65 ans avec effet immédiat,
- ➔ Promouvoir les produits financiers de type fond de pension, pour renforcer la solidité des retraites futures, et se doter de ressources adaptées au financement de grands programmes d'infrastructures, et à la consolidation, si nécessaire, de noyaux durs de grands groupes industriels français,
- ➔ Remettre en cause la gestion paritaire qui est un héritage du passé et freine la gestion opérationnelle des politiques de la santé, du social et de l'emploi,
- ➔ Profiter de la pyramide favorable des âges des fonctionnaires pour ne pas renouveler la plupart des départs à la retraite dans la fonction publique,

- Fusionner toutes les aides sociales existantes (RSA, prime à l'emploi, APL, ASF, ARS, primes de rentrée et de Noël, réductions diverses, tarifs sociaux, CMU et CMU-C) en une aide multicritères, plafonnée et allouée au sein d'un lieu unique pilotée par la commune.

---

### **Proposition 3 : une véritable politique de gestion des Ressources humaines pour l'État et les collectivités locales, afin de valoriser enfin le formidable capital humain de la fonction publique**

Le rôle de la nouvelle Direction des Ressources humaines est de transformer la culture actuelle sur le fondement des principes suivants : réactivité, responsabilité, ouverture au monde, recherche d'efficacité, définition d'objectifs et évaluation, reconnaissance, épanouissement... Il faut passer d'une culture de moyens à une culture de résultats et d'objectifs, en associant responsabilité, motivation et contrôle. Il s'agit de libérer et de valoriser le formidable capital humain de la fonction publique. Nos fonctionnaires ont un vrai sens de l'intérêt général pour la plupart d'entre eux. Ils sont capables d'une très grande implication, si des méthodes modernes de management reconnaissant leur contribution individuelle et collective sont mises en place. Nous voulons permettre aux qualités des fonctionnaires de s'exprimer en alliant plus de motivation et plus de productivité.

Ceci implique de revenir à une normalité des pratiques, de sortir d'un schéma fait d'exceptions coûteuses et injustifiables, ainsi qu'une modification du statut de la fonction publique. Ces changements sont indispensables pour permettre à la France d'avoir à nouveau une économie compétitive et créatrice d'emplois et un modèle social soutenable. Il s'agit bien ici de sauver le modèle social français, et d'éviter une brutale remise à plat dans l'urgence ordonnée par les créanciers du pays entraînant des injustices et des licenciements secs de fonctionnaires.

Ces mesures incluent notamment :

- Remettre immédiatement en cause les 35 heures dans le cadre de leur refonte globale, avec la mise en place de primes sur objectifs individuels et collectifs permettant de répartir une partie des gains de productivité : par exemple les 39h pourraient être payées 36 ou 37h, avec des primes individuelles et collectives en fonction d'objectifs clairs, au-delà de 35 heures,
- Supprimer l'avancement automatique à l'ancienneté, et mettre en place l'évaluation des performances individuelles et collectives afin de connaître les contributions,
- Contrôler efficacement l'assiduité afin de lutter contre l'absentéisme et annuler la suppression du jour de carence (dont on sait qu'elle a fait bondir l'absentéisme),
- Revenir immédiatement à 5 semaines maximum de congés payés dans les administrations,
- Sanctionner les indexations de salaires en dehors des barèmes,
- Réformer les retraites des Français en incluant l'ensemble des effectifs de la fonction publique et para-publique sur le fondement du principe : à cotisation égale, retraite égale Supprimer immédiatement les régimes spéciaux, en particulier les départs à la retraite à 50 ans à peine révolus dans un certain nombre d'administrations. Alignement sur les principes en vigueur dans le privé,
- Mettre en place des politiques modernes de gestion des Ressources humaines s'appuyant sur les meilleures pratiques, comme par exemple « l'entreprise libérée », afin de faire à nouveau



confiance aux personnels pour faire évoluer les organisations et amener plus d'épanouissement des personnes dans leur travail. S'inspirer par exemple de l'expérience de la Sécurité sociale belge dans ce domaine,

- Réserver les recrutements sous statut de la fonction publique aux fonctions régaliennes et se poser la question de l'évolution du statut de la fonction publique. Repenser le système des statuts multiples, mettre en place la convergence graduelle,
- Organiser des entretiens d'évaluation régulièrement afin de faire le point sur la carrière des personnels, afin de permettre de déterminer les formations complémentaires nécessaires et/ou attendus, et de proposer des évolutions, y compris en dehors de l'administration ou de la région d'origine,
- Grâce aux gains de productivité générés par les mesures énoncées, renouveler le moins possible les départs à la retraite et mettre en place un programme d'incitation au départ afin de diminuer le nombre de fonctionnaires de 800 000 en 5 à 7 ans. La pyramide des âges avantageuse de la fonction publique peut permettre de le faire sans difficulté avec un complément sous la forme de départs volontaires avec des mécanismes incitatifs,
- Repenser la formation des cadres dirigeants de la fonction publique (cadres A) en rendant obligatoire d'avoir travaillé au minimum 5 années dans le privé, et donc supprimer le mode de recrutement actuel, et notamment les Grands Corps de l'État,
- Réformer l'Ecole nationale d'Administration (ENA) pour adapter le contenu de la formation, en réduire le coût (actuellement environ trois supérieur à une formation de management standard) et lui retirer son monopole de fait,
- Concevoir un suivi des cadres dirigeants de la fonction publique de l'État, des Régions et des grandes métropoles dans une logique de suivi des hauts potentiels,
- Prévoir une formation obligatoire pour tous les élus exerçant des responsabilités locales exécutives, selon un format adapté et accéléré.
- Mettre en place un service minimum renforcé. Nous pensons qu'une majorité de personnels de la fonction publique comprendra qu'il est préférable de réformer par la concertation et dans la durée plutôt que de subir les injonctions dans l'urgence des créanciers du pays exigeant la baisse brutale des effectifs et des salaires. Nous pensons aussi que la rénovation des politiques de gestion des personnels est de nature à satisfaire le plus grand nombre. Nous pensons néanmoins qu'une minorité d'individus risque de s'opposer à ces changements. Sans pour autant contester le droit de grève, nous pensons qu'un groupe d'individus ne peut bloquer un pays tout entier en utilisant l'outil de travail mis à sa disposition par la collectivité pour faire aboutir des revendications corporatistes. Nous pensons qu'il est donc indispensable de renforcer le service minimum dans les transports publics, l'énergie, le contrôle aérien, l'éducation, la poste. Nous recommandons d'avoir la faculté de réquisitionner le personnel dans ces domaines pour assurer un véritable service minimum à 50 %, soit par exemple un train sur deux à la SNCF.

***L'ensemble de ces dispositions constitue un volet majeur pour atteindre l'économie globale visée de 200 milliards d'euros. Leur impact financier sera précisé dans les mois qui viennent.***

***Selon les évaluations faites par l'iFRAP, elles pourraient conduire à une économie globale de plus de 30 milliards d'euros par an.***

## **Proposition 4 : refonder le paritarisme**

Le paritarisme a été mis en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à une époque où les syndicats d'employés représentaient une vaste partie de la population active, où la Sécurité sociale était l'assurance maladie des seuls salariés, financée par les salariés, et où le chômage de masse n'existait pas.

Cette situation a profondément changé : les syndicats d'employés ne représentent plus que 8 % de la population active, les bénéficiaires de la Sécurité sociale ont été étendus à tous, faisant de cette institution notre bien commun, et presque 11 % de la population active est aujourd'hui au chômage. Depuis les années 1950, le nombre de personnes syndiquées dans les entreprises a été divisé par 4 alors qu'on a multiplié par 20 les moyens que l'on donne aux organisations syndicales et patronales !

Elles gèrent notamment le circuit de la formation professionnelle en France (plus de 30 milliards d'euros) et le « 1 % logement ». Elles sont également aux commandes de la Sécurité sociale et de l'Unedic, des organisations tentaculaires et font vivre des dizaines de milliers de personnes.

Or cette gestion dite « paritaire » qui concerne des centaines de milliards d'euros est caractérisée par une gouvernance approximative, sans stratégie claire ni évaluation précise, pilotée par des milliers de mandataires dont la nomination n'est pas transparente et qui n'ont aucune feuille de route :

- La Sécurité sociale est en déficit chronique, encore de 12,5 milliards d'euros en 2013 selon l'INSEE. Les administrations de Sécurité sociale représentaient selon l'INSEE 211,7 milliards de dette publique en 2013.
- En matière de formation professionnelle, ce sont 31,5 milliards d'euros en 2010 (selon la DARES) qui sont dépensés de manière inefficace, sans contrôle, sans évaluation. Au-delà de l'exemple caricatural – mais réel ! – de la « formation à la course en sac »<sup>5</sup>, il suffit de penser aux formations proposées en relaxation et autres méditation, dont l'efficacité n'est ni contrôlée ni évaluée.
- La gestion paritaire du système de la formation professionnelle contribue également de manière significative au financement direct (97 millions d'euros dédiés aux syndicats, au titre du « préciput ») et indirect des partenaires sociaux. Selon Pierre Cahuc, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique, le système actuel de formation professionnelle fait vivre, à travers des règles d'une complexité difficilement imaginable, un grand nombre de prestataires jamais évalués dont la qualité reste à démontrer. Le système n'est ni piloté ni transparent. Il « reste profondément inefficace, opaque et inéquitable »<sup>6</sup>.

Force est de constater que les partenaires sociaux, syndicats salariés et patronaux, ont fait la preuve de leur incapacité à gérer efficacement les institutions dont ils ont la charge. En outre, de nombreux abus ont été dénoncés ces dernières années, notamment par le fameux rapport Perruchot sur les finances des syndicats où l'on découvre que les organisations patronales et salariales vivent largement aux crochets de l'Etat. Ce rapport a été enterré en novembre 2011 par les élus, sans autre forme de procès, à quelques mois de l'élection présidentielle.

---

<sup>5</sup> Emission « Cash Investigation : formation professionnelle, le grand détournement ? », 2 octobre 2013, France.

<sup>6</sup> Cité par l'Institut Montaigne, note « Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité », mars 2013.

Notre propos n'est pas de condamner en bloc les partenaires sociaux, en rejetant l'irresponsabilité de quelques-uns sur le plus grand nombre qui bien souvent fait de son mieux pour défendre l'intérêt général. Néanmoins, face à un tel constat, une refondation est impérative.

**Nous voulons des syndicats de salariés et patronaux forts, largement représentatifs de la société française, financés par leurs adhérents.** Nous voulons redonner aux syndicats les moyens de mener à bien leur mission de défense de leurs adhérents – et non de gestionnaires ou d'acteurs politiques nationaux comme c'est trop souvent le cas avec le mode de fonctionnement actuel.

Nous souhaitons soumettre au débat les propositions suivantes :

- Mettre en place un « chèque syndical » pour les entreprises de plus de 200 salariés. Tout salarié et tout chômeur disposera d'un budget réservé à une organisation syndicale de son choix, s'il le souhaite. Il pourra décider de ne pas l'affecter non plus. Ce chèque sera financé par l'entreprise pour les salariés quel que soit la durée ou la forme d'emploi, et par l'Etat pour les demandeurs d'emploi. Le choix de la personne sera confidentiel. Le nombre de cotisations reçues par chaque syndicat sera rendu public et accessible en ligne.
- Retirer l'implication directe des syndicats dans la gestion des ressources humaines de certaines grandes administrations (Éducation, Hôpital), notamment concernant des promotions et des mutations.
- Séparer légalement les syndicats du public et les syndicats du privé.
- Retirer aux partenaires sociaux la gestion des organismes paritaires qui concernent aujourd'hui l'ensemble de la collectivité : Sécurité sociale, Retraite, Logement. Les régimes et caisses de retraite seront fusionnés, en particulier l'Agirc et l'Arco, les régimes spéciaux supprimés. La gestion de ces organismes étant un enjeu d'intérêt général, il est logique qu'ils soient pilotés par des représentants de l'Etat. La définition de la stratégie et des priorités de ces organismes sera donc reprise en main par l'Etat et les Régions, et leur gestion sera confiée en délégation de service public à des gestionnaires professionnels qui pourront être remplacés en cas de non-respect d'un cahier des charges précis et exigeant avec des objectifs réguliers d'amélioration.
- Pour les missions dans lesquelles l'implication des partenaires sociaux est légitime, comme l'Emploi et la Formation professionnelle, ces derniers seront associés à la gouvernance et à la définition de la stratégie tant au niveau national que régional, mais le pilotage et le contrôle seront désormais assurés par l'État et les Régions et la gestion opérationnelle confiée à des tiers, entreprises ou associations.

---

## **Proposition 5 : une organisation territoriale efficace et responsable**

### **L'État**

À l'exception des missions de sécurité et de justice, l'État ne conserve sur le territoire qu'une présence au niveau régional. Il assure la tutelle des Régions.

### **Les Régions**

La taille de chaque Région doit non seulement permettre à l'État de mener un programme ambitieux de décentralisation, mais également être suffisante pour mener des politiques économiques efficaces, notamment en matière d'emploi, d'innovation et d'infrastructures. Les analyses réalisées à partir de

l'organisation du territoire français, de sa densité et de sa géographie aboutissent à recommander d'aller vers 8 régions<sup>7</sup>.

Afin de maintenir une relation de proximité, chaque Région dispose d'un niveau départemental déconcentré (sauf pour les grandes métropoles qui sont rattachées directement aux Régions), supervisé par les élus appartenant à ce territoire (tout ou partie des conseillers régionaux sont élus sur la base de circonscriptions reprenant les limites départementales).

L'existence de ces échelons déconcentrés est rendue d'autant plus indispensable que les nouvelles régions sont plus grandes qu'actuellement. Mais comme ces structures départementales ne sont plus des collectivités locales autonomes, elles ne sont plus un facteur de complexité. Les conseils généraux ainsi que les administrations départementales disparaissent à l'exception de guichets de proximité. À charge pour chaque Région, de définir l'organisation optimale pour minimiser les coûts tout en garantissant un service équitable sur tout son territoire.

Les Régions assurent la tutelle des Communes qui leur sont rattachées. Elles disposent des moyens des Chambres régionales des Comptes (double rattachement pour la Chambre régionale), ainsi que de l'administration préfectorale départementale qui leur sont transférées.

Les Régions assurent le pilotage opérationnel des politiques décentralisées : Éducation, Emploi, Social, Logement, Santé. Elles reçoivent une dotation par habitant afin de mener à bien ces politiques.

Dans le cadre de leur champ de compétence, elles peuvent mener des projets additionnels, financés par un impôt local :

- L'assiette de l'impôt repose sur l'activité économique, et est plafonné pour permettre la maîtrise du total des dépenses publiques (*ce plafond précisé ultérieurement se situera entre 20 et 30 % de leurs ressources totales*)
- Au-delà d'un certain montant (variable en fonction du type d'investissement), tout projet est soumis au préalable à un référendum citoyen. En-dessous de ce montant, un référendum d'initiative populaire est possible.

### **Les communes**

Les groupements de communes actuels (établissements publics de coopération intercommunale) deviennent les communes de plein exercice, avec à leur tête un exécutif présidé par un maire. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, il y a 2 145 groupements qui recouvrent 99,8 % des communes. Ces nouvelles communes reprennent l'ensemble des prérogatives actuellement dévolues aux communes.

Le fait de prendre appui sur ces périmètres existants rend possible une réforme rapide, tout en respectant les choix des élus locaux, puisque les communes ont elles-mêmes décidé de la création et des limites de ces structures.

Les communes actuelles deviennent des échelons déconcentrés, supervisés par des maires-adjoints assurant la relation de proximité (mariages, relations avec les citoyens...). Ainsi la relation de proximité, essentielle pour la vie locale du territoire, est maintenue, tout en unifiant le champ des responsabilités,

---

<sup>7</sup> Ceci rejoint plusieurs études réalisées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, et par Jean-Christophe Fromantin dans son rapport « *Ouvrons la France par ses territoires* », ainsi que les organisations des entreprises qui sont structurées le plus souvent en 6 à 8 régions.

puisque ces échelons ne sont plus des collectivités locales, et qu'il n'y a plus qu'un seul budget, celui des nouvelles communes élargies.

Si nécessaire, les nouvelles communes négocient entre elles pour rectifier le cas échéant les limites, et mutualiser des fonctions dans les zones rurales (informatique, urbanisme, social, emploi...)<sup>8</sup>.

Chaque nouvelle commune est tenue de mettre en place sur son territoire le service de base. Pour cela, elle reçoit de la Région une dotation modulée en fonction des situations locales : typologie de la population ; difficultés économiques ; géographie (zone urbaine, péri-urbaine, rurale, de montagne...), etc. Ces dotations proviennent des fonds alloués par l'État aux Régions.

Pour chaque grande politique décentralisée (Éducation, Emploi, Social<sup>9</sup>, Santé), un Directeur communal *ad-hoc* est nommé :

- Ceci simplifie considérablement les organisations actuelles.
- Ce directeur assure la gestion du personnel relevant de sa mission, et la responsabilité de tous les bâtiments, matériels et autres investissements liés à son domaine d'exercice.
- Chacun reçoit une dotation et peut arbitrer entre investissement et fonctionnement. Il est responsable de l'optimisation de ces ressources.

Dans le cadre de leur champ de compétence, les nouvelles communes peuvent mener des projets additionnels, financés par un impôt local :

- L'assiette de l'impôt repose sur les particuliers, et est plafonné pour permettre la maîtrise du total des dépenses publiques (*ce plafond précisé ultérieurement, se situera entre 20 et 30 % de leurs ressources totales*).
- Au-delà d'un certain montant (variable en fonction du type d'investissement), tout projet est soumis au préalable à un référendum citoyen. En-dessous de ce montant, un référendum d'initiative populaire est possible.

Ainsi chaque maire pourra être jugé sur sa capacité à tirer le meilleur profit des ressources allouées, c'est-à-dire à délivrer le meilleur service de base, tout en minimisant le besoin de recourir à des ressources additionnelles.

***L'ensemble de ces dispositions constitue un deuxième volet majeur pour atteindre l'économie visée globalement de 200 milliards d'euros. Leur impact financier sera précisé dans les mois qui viennent.***

---

## **Proposition 6 : une transformation progressive et pilotée**

---

<sup>8</sup> Parmi les 2 145 groupements existants, 55 ont une taille inférieure à 2 000 habitants, 231 sont compris entre 2 000 et 5 000 habitants, 628 entre 5 000 et 10 000, 593 entre 10 000 et 20 000, et 369 entre 20 000 et 50 000. Selon les projets en cours de réalisation, le nombre total de groupements va continuer à diminuer, conduisant à une réduction sensible du nombre des petits groupements. Dans son annonce faite le 18 juin 2014, le Gouvernement a annoncé ne vouloir plus que des groupements de plus de 20 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>9</sup> Le logement est intégré au social, car localement, c'est sa dimension essentielle.

Toutes les grandes transformations publiques réalisées à l'étranger (notamment en Suède et au Canada) ont montré qu'il était possible de diminuer les dépenses publiques à un rythme moyen autour de 2 % du PIB par an, soit une quarantaine de milliards d'euros par an à l'échelle de la France. Compte-tenu de la nécessaire montée en puissance de la transformation, ceci conduirait à atteindre les économies de 200 milliards d'euros en 5 à 7 ans.

Les dotations par habitant des nouvelles grandes Régions et des nouvelles grandes Communes baisseront chaque année avec pour objectif d'atteindre progressivement les niveaux de dépenses des meilleures pratiques pour les Régions et les Communes comparables. La démarche *open data* très large et obligatoire créera une transparence et une dynamique positive facilitant la pression à la baisse progressive des coûts.

L'objectif est d'ici la prochaine élection présidentielle d'avoir détaillé le plan d'actions, afin de se présenter non pas seulement avec des intentions, mais surtout avec un projet précis montrant la manière dont elles peuvent réellement être traduites en actes. Ceci se fera non pas au sein d'une équipe limitée d'experts et de spécialistes, mais en mobilisant le plus largement tous les Français qui voudront participer et s'investir dans cette construction. Ce document définit le cadre de ces travaux.

### **Entre aujourd'hui et fin 2016**

L'objectif visé sera donc affiné et précisé. Ceci concerne notamment :

- Les principes généraux des politiques décentralisées : Éducation, Emploi, Social, Logement, Santé,
- La définition précise du service de base, et du mode de calcul de sa rémunération,
- La définition des grandes politiques à faire évoluer comme la fiscalité et les retraites,
- Le mode de contrôle de la dépense publique, notamment en matière d'évolution du contrôle budgétaire et des principes généraux d'une comptabilité analytique

En parallèle sera établi un plan d'action articulant l'ensemble, et précisant la manière d'atteindre l'objectif de diminution des dépenses publiques de 200 milliards d'euros, tout en améliorant la qualité du service rendu. La mise en œuvre de ce plan dans le temps sera précisée, notamment quant au rythme des économies. Il sera détaillé pour les trois premières années, et singulièrement pour la première.

Tout ceci sera continûment mis en débat citoyen (notamment *via* les réseaux sociaux et le site de Nous Citoyens) pour être explicité, enrichi et amendé.

*In fine*, un projet de référendum regroupant toutes les modifications nécessaires à apporter à la Constitution sera écrit.

L'ensemble du plan d'actions, ainsi que le texte du référendum, seront exposés et débattus lors de la campagne pour l'élection présidentielle.

**A partir de mai 2017**

Un référendum sera organisé immédiatement après l'élection présidentielle (avant l'élection législative) en reprenant le projet présenté lors de la campagne présidentielle.

Compte-tenu de l'importance de la transformation à effectuer, et pour permettre au Gouvernement de faire face aux urgences inévitables, une Direction de la Transformation sera créée, rattachée directement au Président de la République :

- Le Gouvernement travaille, ainsi que les collectivités locales, dans les structures actuelles, tant qu'elles ne sont pas modifiées.
- La Direction de la Transformation est centrée uniquement sur le pilotage de la transformation. Son Directeur assiste au Conseil des Ministres, et rend compte publiquement chaque semaine de l'état d'avancement lors d'un point presse.
- Le Président impulse, et garde une position d'arbitre entre gestion et transformation.