



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 LENGART, 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 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'utilisateur 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 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 recourent à la fois des économies pour l'État, 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'utilisateur 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'utilisateur 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 transformer l'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.