





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 **vieillessement 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 davantage³. 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

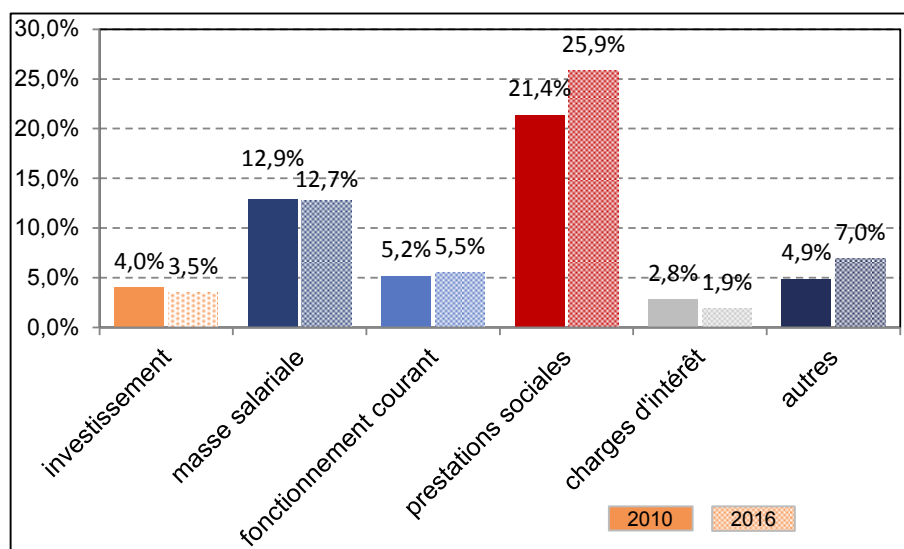
La réponse aux insuffisances du service public et son adaptation ne pourront pas passer par une hausse de la dépense publique⁴, celle-ci étant en France très nettement supérieure à celle de ses voisins :

- ▶ 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

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

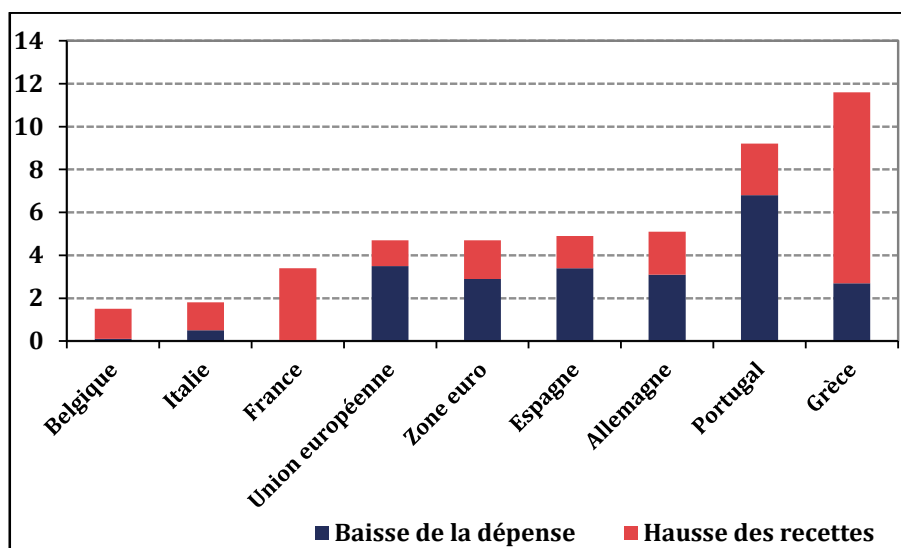
Nous nous devons donc de réduire notre déficit public, principalement via une

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. **La 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 (

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 %)

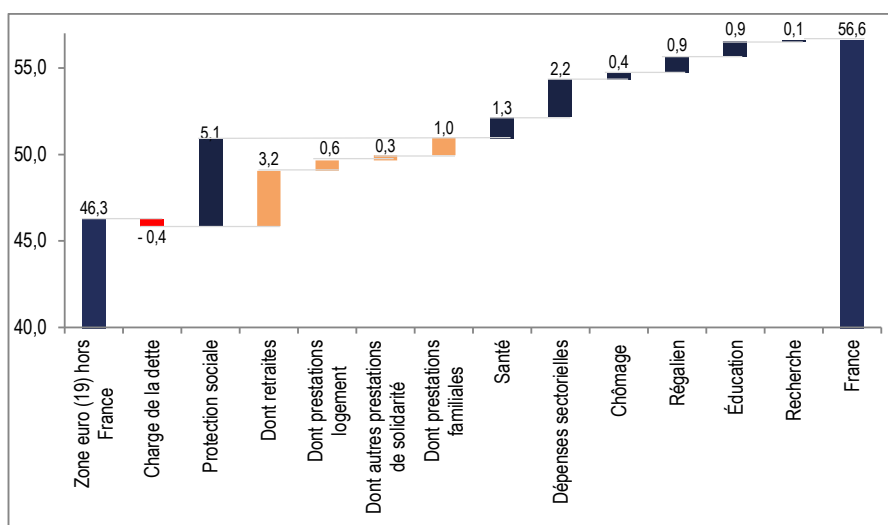


Source : Eurostat ; Comité CAP22.

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 « rabet »), 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'utilisateur 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'utilisateur, 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 ouvert⁵** 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 priori⁶.** 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 État « *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.

