

# UNE NOUVELLE METHODE POUR PILOTER LA REFORME DE L'ETAT

Mai 2017



**Réussir une transformation nécessaire**



*« La réforme de l'Etat est cruciale pour que notre pays puisse dégager des marges de manœuvre afin de préparer l'avenir de nos enfants. La France doit rompre avec la dérive de la dépense publique pour restaurer la compétitivité de ses entreprises et l'attractivité de son territoire, et donc pour retrouver une croissance durable, le plein emploi et l'équilibre de ses comptes publics. Le prochain quinquennat est décisif pour rattraper le retard pris sur nos voisins européens, et rendre notre sphère publique plus agile, moderne, lisible et efficiente. Le temps est désormais à l'action, en adoptant une méthode nouvelle. « Le comment » n'est que marginalement abordé dans le débat public, or c'est capital. L'un des leviers essentiels pour réussir cette réforme sera l'association des fonctionnaires au processus de transformation. »*

**Pierre Gattaz, Président du MEDEF**

# Etat des lieux des finances publiques de la France

Source : Insee, *Comptes nationaux des administrations publiques – Année 2016 (premiers résultats)*, mars 2017

**Déficit public** de - 75,9 mds €, soit - 3,4 % du PIB (après - 3,6 % en 2015), dont

- Etat : - 74,1 mds €
- ODAC (Organismes divers d'administration centrale) : - 1,9 mds €
- Administrations publiques locales : 3 mds € (capacité de financement)
- Administrations de sécurité sociale : - 2,9 mds €

**Dettes publiques** (au sens de Maastricht) de 2 147,2 mds €, soit 96 % du PIB fin 2016 (**record historique**), après 95,6 % fin 2015. Elle s'accroît de + 49,2 mds € en 2016, après + 60,2 mds € en 2015. Une charge des intérêts de la dette de 42 mds €

**Ratio Prélèvements obligatoires** de 44,3 % du PIB (**le niveau le plus élevé d'Europe**), en diminution de 0,1 point par rapport à 2015. Les impôts ont augmenté de + 1,6 % sur un an (dont : + 2,3 % sur les produits et la production (355,6 mds €) ; + 0,6 % pour les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (276,2 mds €)), et les cotisations sociales de + 1,5 % (375,5 mds €)

**Dépenses publiques** de 1 257,2 mds €, soit 56,2 % du PIB (**le niveau le plus élevé d'Europe**). En progression annuelle, + 13,2 mds €, soit + 1,1 % par rapport au niveau de 2015. Le poids respectif des dépenses des différentes administrations

- Administrations publiques centrales (principalement l'Etat) : 32 %
- Administrations publiques locales : 21 %
- Administrations de sécurité sociale : 47 %

## Deux postes « poids lourds » de la dépense publique

- **Dépense sociale** : 704,8 mds € en 2016, soit 31,5 % du PIB (**record mondial**) et 56 % de la dépense publique non consolidée. Les dépenses de **prestations sociales** se sont établies à 576,2 mds € (soit 25,8 % du PIB), en progression annuelle de + 1,8 %, dont
  - Prestations Vieillesse du régime obligatoire de base : 224 mds € (cf. LFSS 2016)
  - Prestations maladie du régime obligatoire de base : 191,4 mds € (cf. LFSS 2016)
- **Rémunération des salariés des administrations publiques** : 283,6 mds € (soit 12,7 % du PIB), en progression de + 0,8 % sur un an
  - Fin 2015, 5,65 millions d'emplois dans la fonction publique, y compris 200 000 contrats aidés (+ 0,1 en un an)

## Position du MEDEF

Réduire les dépenses publiques tout en améliorant leur qualité est un impératif pour redresser notre économie et rétablir l'équilibre de nos comptes publics.

C'est possible ! Nos voisins européens l'ont fait.

Nous proposons de viser une croissance « 0 % valeur » de la dépense et mettre en œuvre les réformes de structure qui s'imposent pour ramener le poids de la dépense publique à 49 % du PIB à l'horizon 2022 et rejoindre ainsi la moyenne européenne.

# 4 champs d'actions prioritaires identifiés

- 1. Rompre avec la culture de la dépense publique**
- 2. Organiser la simplification administrative**
- 3. Redéfinir les missions de la sphère publique**
- 4. Réformer la fonction publique**

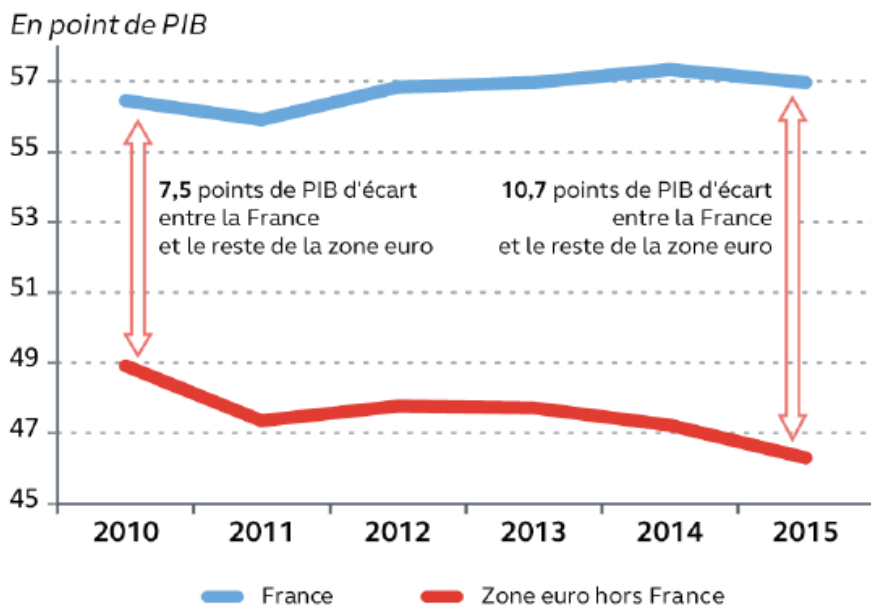
# 1. Rompre avec la culture de la dépense publique

- **Constat**

Depuis 15 ans, les rapports sur les finances publiques se rejoignent tous sur le constat : **la France est dopée à la dépense publique**. Son niveau très élevé est la principale cause de nos maux économiques : déficit de compétitivité, déficit de croissance, déficit d'emploi et déficit public.

En outre, comme le montre le graphique suivant de la Cour des comptes, la dépense publique rapportée au PIB est restée peu ou prou stable ces dernières années en France (autour de 57 points de PIB), alors qu'elle a baissé dans le reste de la zone euro (par exemple : - 3,5 points de PIB en Allemagne, - 5,3 au Royaume-Uni).

## Evolution de l'écart du poids des dépenses publiques dans le PIB entre la France et le reste de la zone euro



Source : Cour des comptes – données d'Eurostat, Février 2017

L'écart, qui s'est encore creusé à + 10,7 points de PIB, résulte d'une stratégie budgétaire à contresens, poursuivie par notre pays : hausse des impôts / ralentissement de la progression des dépenses publiques.

La réduction, effective, des dépenses des autres pays de la zone euro résulte de réformes vigoureuses : réforme drastique de la masse salariale, rationalisation des dépenses des collectivités territoriales, des efforts importants pour infléchir les dépenses sociales.

La maîtrise des dépenses publiques est clé et depuis trop longtemps, on a laissé dériver nos dépenses publiques sans réfléchir sur **comment faire mieux avec moins**. En la matière, que nous enseignent les succès et les échecs des expériences étrangères ?

Principalement, que **l'efficience résulte d'une réforme réussie de l'Etat et d'une transformation efficace de l'action publique**. A contrario, sans réforme de l'Etat, pas de maîtrise de la dépense publique, condition sine qua non de toutes les autres réformes.

## ● Enjeux

Notre objectif est de retrouver une croissance durable et forte, et d'augmenter significativement le taux d'emploi, comme l'ont réussi les Allemands et les Britanniques. Notre pays doit également se remettre urgemment en capacité d'honorer ses engagements budgétaires européens en assainissant ses finances publiques.

C'est possible, à la condition de rompre rapidement avec la culture de la dépense et la « facilité de la dette publique ».

Nous proposons de fixer comme objectif de geler l'augmentation de la dépense publique pour ramener son poids par rapport au PIB à la moyenne européenne à l'horizon 2022. Soit une réduction de la dépense de 100 mds d'euros sur les cinq prochaines années.

Ceci suppose de rompre avec la politique du rabot en définissant, pour le quinquennat à venir, un plan d'action pour la réduction de la dépense, avec des mesures concrètes, expliquées et exécutées rapidement. L'action doit être fondée sur un changement de culture et de paradigme, mais également conduite avec **un pilotage rigoureux associant réformes de structure et objectifs précis d'économies**.



## Rompre avec la culture de la dépense

<b>Cible</b>	Viser une croissance « 0 % valeur » de la dépense et mettre en œuvre les réformes de structure qui s'imposent pour ramener le poids de la dépense publique à 49 % du PIB à l'horizon 2022 et rejoindre ainsi la moyenne européenne
<b>Pourquoi</b>	Equilibrer le solde public Maîtriser l'endettement en ramenant son poids à 90 % du PIB Réduire les prélèvements obligatoires à 40 % du PIB Raffermir la croissance potentielle et tendre vers le plein emploi au bout de 5 ans Honorer nos engagements budgétaires européens
<b>Comment</b>	Rénover la gouvernance de la dépense et mettre en place un système de pilotage stratégique et opérationnel des réformes Réformer l'Etat et les administrations publiques pour les rendre plus agiles, lisibles, modernes et efficaces Réaliser des réformes de structure pour rééquilibrer les comptes sociaux Simplifier la sphère publique

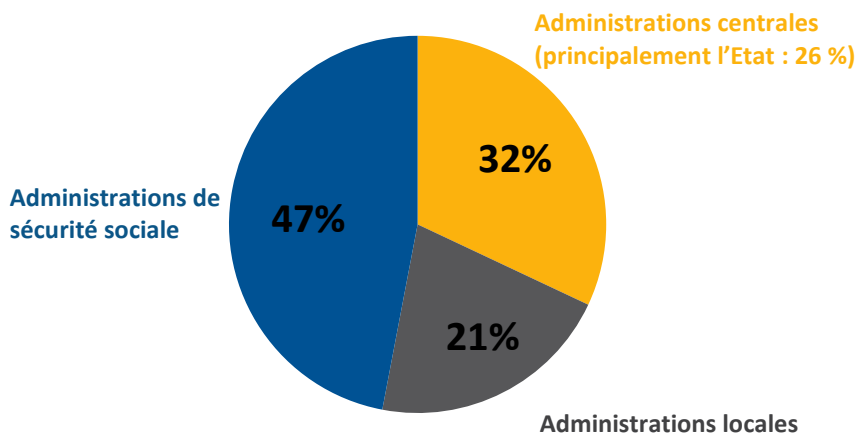
- **Une méthode pour rompre avec la dérive de la dépense**

- 1. Organiser, dès cet été, des Assises nationales sur la situation et les perspectives des finances publiques**, associant, l'ensemble des parties prenantes concernées, y compris des acteurs de la société civile, les partenaires sociaux et des experts. L'objectif est d'aboutir à un diagnostic partagé, sur la base d'un audit complet des comptes publics. Une condition nécessaire pour associer tout le monde à l'effort d'économie.
- 2. Sélectionner et identifier, préalablement, les priorités en termes de dépenses. Ensuite, adopter une démarche globale et une programmation sérieuse de la réduction des dépenses.** Ceci implique d'**élaborer des textes législatifs financiers engageants et exigeants**, avec notamment une loi de programmation des finances publiques sur le quinquennat, dès l'été 2017.
- 3. Adopter un référentiel budgétaire commun aux 3 secteurs de la sphère publique et développer une comptabilité analytique.**
- 4. Définir le pilotage stratégique et opérationnel des réformes qui s'imposent.** Pour chaque réforme, il faudra fixer ex ante : le calendrier, les objectifs et les ressources dédiées, les échelons de responsabilité, les outils de contrôle.
- 5. Mettre en place un baromètre dédié au suivi continu du programme de réformes et de réduction des dépenses** (tableaux de bord en open data), dans une démarche de démocratie

participative. A cet effet, il faudrait installer des comités de suivi « ouverts » (à la participation de la société civile) de la mise en œuvre des réformes.

**6. Faire évoluer la fonction parlementaire vers des missions proactives dans le cadre de l'évaluation et du contrôle de l'exécution des politiques publiques.**

**2016 – Périmètre des administrations  
publiques = 1257 mds €  
(vs sphère privée = 979 mds €)**



Source : Insee

**Voies de réforme de la sphère publique**

<b>Voie 1</b>	Améliorer l'efficacité de la sphère publique à périmètre constant, mais à coût moindre	<b>Voie 2</b>	Réduire le champ des politiques publiques
<b>Moyen</b>	Simplifier l'organisation actuelle, en améliorant l'efficacité et la qualité des services publics (« en avoir plus pour ses impôts »)	<b>Moyen</b>	Modifier les frontières d'intervention de la sphère publique vs sphère privée

## Pour mener à bien la réforme de l'Etat

- L'exemplarité doit être une valeur cardinale. On ne peut demander aux agents publics ou aux citoyens de s'engager dans cette mutation si l'exemple ne vient pas du sommet, par **une profonde rénovation de la gouvernance publique** : claire répartition des rôles entre Président et Premier ministre ; attention renforcée portée à l'éthique dès la constitution du gouvernement ; travail coopératif entre les ministres et entre chacun d'eux et les services qu'il doit diriger lui-même, sans que son cabinet ne fasse écran ; accélération du travail parlementaire au travers des commissions et renforcement du contrôle exercé par le Parlement sur le gouvernement et l'administration ; accroissement des moyens de la justice ; démocratie plus participative ; rénovation du dialogue social, notamment au sein de l'Etat et des collectivités.
- La vérité doit être dite. L'immobilisme ou le silence ne sont pas une option car ils conduiraient inévitablement au délitement du modèle social. A cet égard, les responsables politiques ont une triple responsabilité : penser ces enjeux, être cohérents dans leurs propositions, savoir les expliquer afin que le citoyen s'exprime de façon éclairée.
- L'exécution des engagements doit suivre. Gouverner c'est décider et agir.

## 2. Organiser la simplification administrative

- **Prioriser la simplification**

La simplification de notre système public est clé pour **restaurer un environnement de confiance**. Il est urgent de simplifier le fonctionnement de l'Administration (environnement, structures, schémas de décisions, démarches, réglementation...) et d'assurer la stabilité juridique et fiscale. Les exemples réussis de l'Angleterre, des Pays-Bas ou de l'Allemagne peuvent nous inspirer : Comité impact entreprises, digitalisation, mutualisation de directions centrales...

Il est crucial d'**organiser la simplification administrative et la réduction de la dépense publique** sur le quinquennat, sous un contrôle rigoureux par un groupe de parlementaires dédié.

Il faut également **repenser la fabrique de la loi et des normes**. Un rapport du conseil d'Etat, publié à l'automne dernier, dénonce la dérive législative dans notre pays, « un million de mots » ajoutés au droit français chaque année ! Il faut en finir avec la complexification, réduire l'inflation législative et en réguler le flux.

## • Une méthode pour la simplification

- 1. Programmer, sur le quinquennat, un examen complet de la dépense** (revue des missions et des dépenses) par des organismes indépendants, sous le contrôle d'un groupe parlementaire dédié, afin d'abandonner ou corriger les politiques publiques inefficaces, rationaliser les dépenses et éliminer systématiquement les doublons.
- 2. Missionner, dès l'été 2017, des groupes de travail mixtes** (politiques/entreprises/usagers/experts/universitaires), **pour extraire « les principes fondamentaux » de 3 codes tests.** Limiter la loi à ces principes fondamentaux.
- 3. Instituer le principe du « one in, two out » pour les réglementations.**
- 4. Affecter 10 % des élus et 10 % des fonctionnaires à la suppression des lois et normes inutiles, antiéconomiques et inefficaces.** Il faut également orienter systématiquement le travail des parlementaires et des fonctionnaires vers la simplification législative.
- 5. Amplifier et accélérer le mouvement de fusion ou de mutualisation** de directions centrales, locales et de sécurité sociale.
- 6. Dématérialiser systématiquement ce qui peut l'être,** non seulement les procédures mais aussi certains services (télé-enseignement, télémédecine...)

# 3. Redéfinir les missions de la sphère publique

- Engager une réflexion sur les missions

## 4 raisons de lancer une réflexion sur les missions

- Absence d'une approche globale et stratégique dans la gestion budgétaire et le pilotage des politiques publiques.
- Echec de la méthode du « coup de rabet » / Limites de la RGPP – MAP.
- Absence – sauf de rares exceptions – de proposition sur les missions de la sphère publique dans les programmes des candidats.
- Pas de réduction « sérieuse » et significative de la dépense sans une redéfinition des missions et en l'absence de sélectivité.

Réussir la réforme de la sphère publique exige une refonte profonde de ses missions. **La redéfinition des missions doit être une priorité pour le pouvoir politique.** Il s'agit d'un travail complexe, à organiser au début du prochain quinquennat sur six mois, dans une démarche pragmatique, de concertation et de co-construction. Un travail qui, à partir des besoins (de la société), doit être guidé par l'objectif de clarification des missions et des rôles, mais également d'efficacité dans leur exécution.



## Gestion opérationnelle des missions en 2016

Etat	Commune (ou EPIC, dt Métropole)	Département	Région	Missions	Délégation/ Concurrence
X				Défense	
X	X	X		Ordre, sécurité	✓
X				Justice, pénitentiaire	
X				Affaires étrangères	
X				Immigration	✓
X			X	Emploi et affaires économiques	✓
X	X	X	X	Environnement, écologie	✓
X	X	X	X	Logement, habitat, urbanisme	✓
X	X	X	X	Aménagement du territoire	✓
X	X	X	X	Voiries, infrastructures, équipement collectifs, transports	✓
X	X	X	X	Tourisme, culture et culte, sports, jeunesse	✓
X	X	X	X	Enseignement	✓
X			X	Recherche	✓
X	X		X	Santé	✓
X		X		Vieillesse	
X	X	X		Chômage	

Etat	Commune (ou EPIC, dt Métropole)	Département	Région	Missions	Délégation/ Concurrence
X	X	X	X	Solidarité, insertion	
X	X	X		Action sociale et médico- sociale	
X	X	X		Famille et enfants	✓

Source : MEDEF, à partir du rapport de l'Institut Montaigne : Décentralisation : sortons de la confusion, Janvier 2016

Ce tableau est une photographie actualisée du mapping (réalisé en 2009 par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Edouard Balladur) de la répartition des missions entre les différents échelons administratifs (hors Europe).

Le constat est clair : l'Etat s'occupe de tout, et en dépit de la suppression de la clause de compétence générale, réaffirmée par la loi NOTRe, le millefeuille territorial reste entier et marqué par l'absence de spécialisation dans la gestion opérationnelle des missions, avec par conséquent la présence de doublons, triplons..., un gâchis pour la collectivité.

Or, il y a une obligation d'efficience qui s'impose à tous les niveaux. En outre, il y a un vrai besoin de simplification du millefeuille administratif, et d'une simplification des relations des agents économiques avec l'Administration.

**La gestion opérationnelle des missions doit évoluer vers plus d'efficacité, sur la base d'une redéfinition exhaustive et précise pour chaque échelon.**

## Proposition MEDEF – Evolution souhaitable pour la gestion opérationnelle

Etat	Commune (ou EPIC, dt Métropole)	Département	Région	Missions	Délégation/Concurrence	Marges d'efficacité significatives	Sélectivité/Priorité
X				Défense	✓	+	+++
X	X			Ordre, sécurité	✓	+++	+++
X				Justice, pénitentiaire	✓	+++	+++
X				Affaires étrangères		+	+++
X				Immigration	✓	+++	
X*			X	Emploi et affaires économiques	✓	++	
X*			X	Environnement, écologie	✓	+++	+
X*	X			Logement, habitat, urbanisme	✓	+++	
X*	X		X	Aménagement du territoire	✓	++	
X*	X		X	Voiries, infrastructures, équipement collectifs, transports	✓	++	+
X*	X		X	Enseignement	✓	+++	+++
X*			X	Recherche	✓	+	+++
X*			X	Santé	✓	+++	++
X*		X		Vieillesse	✓	+++	
X*		X		Chômage	✓	++	

Etat	Commune (ou EPIC, dt Métropole)	Département	Région	Missions	Délégation/Concurrence	Marges d'efficacité significatives	Sélectivité/Priorité
X*	X	X		Solidarité, insertion	✓	+	
X*	X	X		Action sociale et médico-sociale	✓	++	
X*	X			Famille et enfants	✓	++	++

X\* Définition de la politique nationale

Source : MEDEF, 2017

### Exemple de l'enseignement secondaire

De nombreuses études internationales montrent que les gains d'efficacité potentiels sont significatifs (par exemple, dans l'enseignement secondaire, une économie possible de près de 30 mds €, selon l'OCDE, en maintenant les mêmes performances), à la condition de réformer le système éducatif et d'optimiser la gouvernance de la dépense. Pour cette mission, nous préconisons que l'Etat se recentre sur la définition des programmes, de confier aux régions l'organisation et la gestion des enseignants, et d'autonomiser les établissements avec une responsabilisation des directeurs. L'enseignement doit rester un service public, mais toutes les tâches annexes devraient être déléguées ou privatisées.

- **Une méthode pour organiser la simplification du millefeuille territorial, et optimiser la gestion opérationnelle des missions**

- 1. Faire des choix en termes de dépense publique** (prioriser le régalien, les dépenses favorisant le capital humain et l'investissement public utile à la croissance économique).
- 2. Recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes et stratégiques.** D'abord renforcer, dans tous les domaines, ses capacités de prévision, stratégie, régulation, législation et évaluation. Ensuite exercer pleinement ses fonctions régaliennes (armée, sécurité, justice, diplomatie, finances publiques /Trésor).
- 3. Supprimer définitivement la clause de compétence générale. Simplifier et optimiser l'organisation territoriale** (simplifier le millefeuille territorial) notamment au travers de la spécialisation des collectivités.
- 4. Déléguer les fonctions opérationnelles non régaliennes par plus de décentralisation et de concurrence, en offrant plus d'autonomie aux acteurs en contrepartie d'une responsabilisation accrue.**
- 5. Développer la co-production public-privé et promouvoir la gestion déléguée des services publics.** Il convient de favoriser les différents modèles contractuels d'externalisation des services publics et particulièrement le modèle concessif afin de

rendre plus systématique la gestion des services publics par des entreprises privées.

- 6. Missionner un groupe restreint** (élus, hauts fonctionnaires, experts) **sur la redéfinition exhaustive des missions** (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale) **et les modalités de leur gestion opérationnelle** (régie vs délégation/transfert vers le privé, l'associatif ou l'échelon local pertinent).

## 4. Réformer la fonction publique

- **Singularité de la fonction publique française**

Avec 5,4 millions d'agents publics, soit 17,5 % de la population active, **notre pays est le premier employeur public d'Europe**, avec une proportion exceptionnelle d'emplois sous statut.

La France est suradministrée. Le taux d'administration y est significativement élevé à comparer avec nos voisins européens.

La France se distingue, outre son niveau record mondial de dépenses sociales représentant 34 points du PIB, par une masse salariale publique, rapportée au PIB, plus élevée que dans la plupart des pays européens et, en particulier, que la moyenne de la zone euro : + 4 points d'écart. Seuls les pays nordiques avaient, en 2013, une masse salariale publique plus importante.

La durée du travail hebdomadaire effective dans la fonction publique est plus faible que chez nos voisins européens. Elle est également moindre que dans le secteur privé.

## Singularité de la fonction publique française

	Effectifs FP (Mio)	Part non titulaires (en %)	Durée du travail hebdo effective (heures)	Rémunérations en (%) du PIB*	Emploi public en (%) population active	Taux d'administration (pour 1000 hab)
<b>France</b>	<b>5,4</b>	<b>29,5</b>	<b>35,5</b>	<b>13</b>	<b>17,5</b>	<b>72</b>
<b>Zone Euro</b>	-	-	-	9	-	-
<b>Allemagne</b>	4,9	60	41	8	11	59,4
<b>R-U</b>	2,75	92	37,1	10,8	21	45,3
<b>Italie</b>	3,4	85	36	10	16	57,7
<b>Suisse</b>	0,51	100	-	-	10	64,5
<b>Suède</b>	1,125	99	40	15	27	123,6
<b>Danemark</b>	0,8	65	27,1	23	32,5	145,4

\* en 2013

Source : Eurostat, DGAFP, DG Trésor, année de référence 2014



## • Une transformation nécessaire

Une fonction publique bien organisée et efficace est utile à la vie économique et aux entreprises, et donc à la compétitivité et à l'attractivité du pays. Cependant, dans un contexte de transformations profondes, en France comme dans le monde, **une métamorphose de la fonction publique** est absolument nécessaire. Il importe, en effet, de s'interroger sur ses missions (pour les 3 versants de la fonction publique), et donc son adaptation dans un monde en mutations accélérées.

Le MEDEF croit profondément à la possibilité de la réforme de la fonction publique, au bénéfice de tous, y compris des agents eux-mêmes. Cette possibilité dépend, en partie, d'un véritable changement de culture et d'une évolution des mentalités.

Sans nuire au niveau de prestations et à la qualité de service apportée aux citoyens Français, il devient indispensable de maîtriser le coût de la fonction publique et d'améliorer de façon mesurable et continue la productivité de la sphère publique. Il s'agit d'un enjeu essentiel.

De notre point de vue, il faut :

- optimiser l'allocation des ressources humaines au sein des 3 fonctions publiques, en favorisant la mobilité des agents ;
- développer une culture de l'efficacité partagée par les managers et les agents publics ;
- instaurer de nouvelles méthodes de travail pour améliorer la productivité tout en développant la qualité du service ;
- intégrer la transformation numérique et adapter la fonction publique.

## • Comment réformer la fonction publique ?

### Les fondamentaux pour réussir le pilotage de la transformation de la fonction publique

- a. La redéfinition des missions.
- b. Une gouvernance lisible et efficace.
- c. L'organisation du dialogue social.
- d. L'organisation et le développement des mobilités, le décloisonnement public-privé.
- e. L'anticipation et l'organisation de la transformation des métiers et de l'évolution des compétences.
- f. La formation initiale et continue des managers et des agents.
- g. L'exploitation systématique des gains d'efficacité permis par le numérique.
- h. Le développement de l'intrapreneuriat public pour libérer l'innovation (autonomie, responsabilisation).
- i. Une systématisation de l'évaluation des politiques publiques.

**1. Définir une feuille de route pour la fonction publique** (vision, missions, objectifs, moyens, suivi).

**2. Viser une inversion de la tendance des effectifs publics** afin de maîtriser l'évolution de la masse salariale des trois fonctions publiques (283,6 mds €, y compris retraites, en 2016). Il faudra cibler les baisses d'effectifs en fonction des besoins prioritaires et des gains de productivité dans l'objectif de ramener le poids des rémunérations publiques sur PIB à 11 %.

- 3. Réformer en profondeur le statut de la fonction publique**, et le réserver aux seules fonctions régaliennes. Rééquilibrer la mixité dans la Fonction publique entre statutaires et contractuels. Optimiser l'allocation des ressources humaines au sein des 3 fonctions publiques, en favorisant la mobilité des agents.

### Simplifier le statut

Objectif : réduire le volume de la fonction publique statutaire à la moitié des effectifs (notamment par la diminution des postes offerts aux différents concours administratifs).

Comment ? Simplifier le régime juridique des agents publics, de façon à laisser plus de place à une véritable gestion des ressources humaines, ceci dans l'intérêt des personnels, des employeurs et des usagers. Toute réforme devrait justifier au préalable qu'elle respecte ce principe de simplification : **supprimer des corps de la fonction publique** (de 400 corps statutaires on passerait à 50), en donnant aux corps un cadre interministériel qui permettra la mobilité. Ce transfert d'agents de l'Etat vers les collectivités territoriales pourra se faire grâce à **un statut unique** (vs statut de la fonction publique d'Etat et statut de la fonction publique des collectivités territoriales), avec **une bourse d'emplois publics d'Etat et des collectivités territoriales**, et la mise en place de **conventions d'affectation de 4-5 ans**.

- 4. Repenser l'encadrement, moderniser les outils de gestion publique**, et créer une filière d'excellence opérationnelle dans la sphère publique afin d'accompagner l'ensemble des agents et notamment les managers dans le développement d'une culture de l'efficacité. Revoir le système de rémunération (augmentation, incitation, intéressement).

## Libérer les énergies

Le renouveau de la politique RH (y compris en termes de rémunération) et des pratiques managériales permettra d'accroître la motivation des agents en libérant leur innovation, et d'améliorer des gains de productivité, tout en développant la qualité du service. Le recrutement de profils divers est capital pour la modernisation de la fonction publique : par exemple, faire varier les recrutements des enseignants (pré-retraités, managers, etc...) ; favoriser les recrutements extérieurs pour les emplois de directeurs nommés en conseil des ministres (la liberté de recrutement existe déjà dans les textes, mais est peu appliquée).

**5. Intégrer la transformation numérique**, tout en remettant l'humain au cœur de la démarche. Le numérique est en effet une formidable chance pour transformer et moderniser la fonction publique, et sa capacité à mieux répondre aux besoins qui lui sont exprimés.

# **Synthèse – UNE NOUVELLE METHODE POUR PILOTER LA REFORME**

**23 recommandations pour réussir la  
simplification et la modernisation de la  
sphère publique**

- 1. Organiser, dès cet été, des Assises nationales sur la situation et les perspectives des finances publiques**, associant, l'ensemble des parties prenantes concernées, y compris des acteurs de la société civile, les partenaires sociaux et des experts. L'objectif est d'aboutir à un diagnostic partagé, sur la base d'un audit complet des comptes publics. Une condition nécessaire pour associer tout le monde à l'effort d'économie.
- 2. Sélectionner et identifier, préalablement, les priorités en termes de dépenses. Ensuite, adopter une démarche globale et une programmation sérieuse de la réduction des dépenses.** Ceci implique d'**élaborer des textes législatifs financiers engageants et exigeants**, avec notamment une loi de programmation des finances publiques sur le quinquennat, dès l'été 2017.
- 3. Adopter un référentiel budgétaire commun aux 3 secteurs de la sphère publique et développer une comptabilité analytique.**
- 4. Définir le pilotage stratégique et opérationnel des réformes qui s'imposent.** Pour chaque réforme, il faudra fixer ex ante : le calendrier, les objectifs et les ressources dédiées, les échelons de responsabilité, les outils de contrôle.
- 5. Mettre en place un baromètre dédié au suivi continu du programme de réformes et de réduction des dépenses** (tableaux de bord en open data), dans une démarche de démocratie participative. A cet effet, il faudrait installer des comités de suivi « ouverts » (à la participation de la société civile) de la mise en œuvre des réformes.

- 6.** Faire évoluer la fonction parlementaire vers des missions proactives dans le cadre de l'évaluation et du contrôle de l'exécution des politiques publiques.
- 7.** Programmer, sur le quinquennat, un **examen complet de la dépense** (revue des missions et des dépenses) par des organismes indépendants, sous le contrôle d'un groupe parlementaire dédié, afin d'abandonner ou corriger les politiques publiques inefficaces, rationaliser les dépenses et éliminer systématiquement les doublons.
- 8.** **Missionner dès l'été 2017, des groupes de travail mixtes** (politiques/entreprises/usagers/experts/universitaires), **pour extraire « les principes fondamentaux » de 3 codes tests.** Limiter la loi à ces principes fondamentaux.
- 9.** **Instituer le principe du « one in, two out » pour les réglementations.**
- 10.** **Affecter 10 % des élus et 10 % des fonctionnaires à la suppression des lois et normes inutiles, antiéconomiques et inefficaces.** Il faut également orienter systématiquement le travail des parlementaires et des fonctionnaires vers la simplification législative.
- 11.** **Amplifier et accélérer le mouvement de fusion ou de mutualisation** de directions centrales, locales et de sécurité sociale.
- 12.** **Dématérialiser systématiquement ce qui peut l'être,** non seulement les procédures mais aussi certains services (télé-enseignement, télémédecine...)
- 13.** **Faire des choix en termes de dépense publique** (prioriser le régalien, les dépenses favorisant le capital humain et l'investissement public utile à la croissance économique).

- 14. Recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes et stratégiques.** D'abord renforcer, dans tous les domaines, ses capacités de prévision, stratégie, régulation, législation et évaluation. Ensuite exercer pleinement ses fonctions régaliennes (armée, sécurité, justice, diplomatie, finances publiques /Trésor).
- 15. Supprimer définitivement la clause de compétence générale. Simplifier et optimiser l'organisation territoriale** (simplifier le millefeuille territorial) notamment au travers de la spécialisation des collectivités.
- 16. Déléguer les fonctions opérationnelles non régaliennes par plus de décentralisation et de concurrence, en offrant plus d'autonomie aux acteurs en contrepartie d'une responsabilisation accrue.**
- 17. Développer la co-production public-privé et promouvoir la gestion déléguée des services publics.** Il convient de favoriser les différents modèles contractuels d'externalisation des services publics et particulièrement le modèle concessif afin de rendre plus systématique la gestion des services publics par des entreprises privées.
- 18. Missionner un groupe restreint** (élus, hauts fonctionnaires, experts) **sur la redéfinition exhaustive des missions** (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale) **et les modalités de leur gestion opérationnelle** (régie vs délégation/transfert vers le privé, l'associatif ou l'échelon local pertinent).
- 19. Définir une feuille de route pour la fonction publique** (vision, missions, objectifs, moyens, suivi).



**20. Viser une inversion de la tendance des effectifs publics** afin de maîtriser l'évolution de la masse salariale des trois fonctions publiques (283,6 mds €, y compris retraites, en 2016). Il faudra cibler les baisses d'effectifs en fonction des besoins prioritaires et des gains de productivité dans l'objectif de ramener le poids des rémunérations publiques sur PIB à 11 %.

**21. Réformer en profondeur le statut de la fonction publique**, et le réserver aux seules fonctions régaliennes. Rééquilibrer la mixité dans la Fonction publique entre statutaires et contractuels. Optimiser l'allocation des ressources humaines au sein des 3 fonctions publiques, en favorisant la mobilité des agents.

**22. Repenser l'encadrement, moderniser les outils de gestion publique**, et créer une filière d'excellence opérationnelle dans la sphère publique afin d'accompagner l'ensemble des agents et notamment les managers dans le développement d'une culture de l'efficacité. Revoir le système de rémunération (augmentation, incitation, intéressement).

**23. Intégrer la transformation numérique**, tout en remettant l'humain au cœur de la démarche. Le numérique est en effet une formidable chance pour transformer et moderniser la fonction publique, et sa capacité à mieux répondre aux besoins qui lui sont exprimés.

# Annexe

## • Proposition MEDEF – Une nouvelle trajectoire ambitieuse des finances publiques 2017 – 2022

100 – 115 mds € d'économies effectives de dépense sur 5 ans.

Un programme de baisse supplémentaire (hors CICE et Pacte) de la fiscalité (de l'ordre de 50 milliards d'euros) et des charges (30 milliards sur le coût du travail) pesant sur les entreprises.

Une baisse de la fiscalité sur les ménages de 29 milliards d'euros (hors CSG et TVA).

Suppression de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) pour favoriser notamment la transmission et la pérennité des entreprises familiales.

Imposer à un taux forfaitaire de 25 % les revenus du capital, dividendes et intérêts, et les plus-values. Le taux forfaitaire ne s'appliquerait qu'au-delà d'une certaine durée de détention.

Augmenter de 2 points la TVA pour financer la protection sociale, et baisser d'autant les cotisations sociales pesant sur le travail.

### Hypothèses retenues

Scénario de croissance et d'inflation réaliste sur la base des prévisions des organismes internationaux.

Gel de la dépense en valeur entre 2017-2020, puis « 0 % croissance » en volume jusqu'en 2022.

Une réduction annuelle moyenne de 0,9 points de PIB des PO sur le quinquennat.

### Cibles en 2022

Croissance : + 1,8 %

DP/PIB : 49 %

PO/PIB : 40 %

Solde budgétaire : 0 %

Dettes/PIB : 90 %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (volume)	1,4	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Inflation	1,0	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7
PIB (valeur)	2,4	3,1	3,1	3,2	3,5	3,5
PIB (Mds €)	2260,1	2330,2	2402,4	2479,3	2566,1	2655,9
DP (Mds €)	1255*	1255*	1255*	1255*	1278,1	1301,4
DP/PIB	55,5	53,8	52,2	50,6	49,8	49,0
PO/PIB	44,5	43,5	42,6	41,8	41,0	40,2
Solde public	- 2,9	- 2,7	- 1,9	- 1,0	- 0,6	0,0
Dettes/PIB	96,7	96,5	95,4	94,1	92,4	90,0

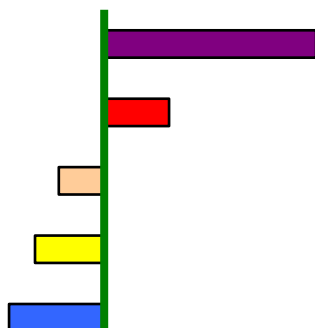
\*1255 mds € de dépense par rapport à une dépense en valeur estimée en 2016 à 1255,8 Mds €.

Source : MEDEF, Février 2017

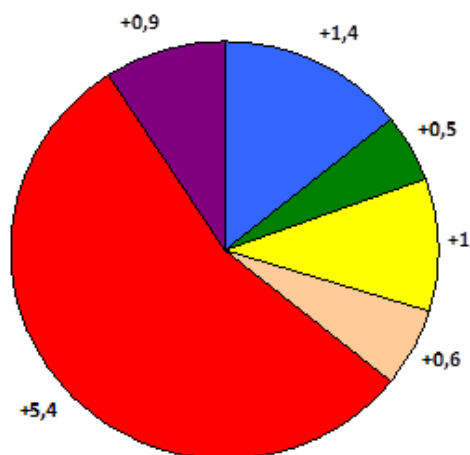
- Marges d'efficiency en termes de dépenses publiques

2015 – Ecart dépenses publiques / moy UE (% du PIB)

France	+9,8
Suède	+3,0
Pays-Bas	-2,1
Allemagne	-3,2
Royaume-Uni	-4,4



Ecart DP par fonction / moy UE (% du PIB)



■ Affaires économiques
■ Logement & équipements collectifs
■ Santé
■ Enseignement
■ Protection sociale
■ Autres

Source : Eurostat

## Principaux gisements d'économies potentielles pour la France

	Marges d'efficience (mds €)	Référence
Retraites	70	moy UE
Enseignement secondaire	30	Allemagne
Santé	28	Suède
Logement et équipements collectifs	20	Allemagne

Source : Eurostat, OCDE

- **Position MEDEF – Programmer 100 mds € d'économies de dépenses sur 5 ans**

Réformes structurelles	Retraites	20 mds €
	Santé	15 mds €
	Chômage	5 mds €
	Logement	10 mds €
Choc de productivité	Masse salariale	10 mds €
	Simplification administrative + excellence opérationnelle	5 mds €
	Numérique	10 mds €
Economies sur dépenses de fonctionnement	Etat	15 mds €
	Collectivités territoriales	10 mds €

# MEDEF

Le MEDEF, première organisation patronale en France, défend et fait valoir les intérêts des entreprises auprès de l'ensemble des décideurs et promeut l'esprit d'entreprendre et de conquête dans un monde en transformation.

Le MEDEF dialogue avec l'ensemble des acteurs de la société civile et met au cœur de son action la création d'emplois et la croissance de l'économie.

## Pôle sphère publique • MEDEF

Le Pôle « Sphère publique », voulu par Pierre Gattaz et animé par Anne-Marie Couderc, travaille sur une approche globale afin de rendre plus efficiente la sphère publique, de simplifier la vie des acteurs économiques, de rapprocher les mondes (entreprises, élus, associations, éducation, Administration) pour créer des synergies en travaillant avec la sphère publique et non pas en opposition ; le tout au bénéfice des contribuables et des citoyens Français.

Ce Pôle s'inscrit dans une approche de pédagogie et dans une démarche de proposition pour peser et convaincre le Gouvernement et les syndicats à s'engager dans le chemin des réformes indispensables pour le pays : réforme de la sphère publique et réduction de son poids dans l'économie, réforme du code du travail, la refondation fiscale, le chantier de la simplification.

### Contact :

Islem Belkhous – Directeur Adjoint Pôle Sphère publique • Tél : 01 53 59 16 98

Email : [ibelkhous@medef.fr](mailto:ibelkhous@medef.fr)



MEDEF  
55 Avenue Bosquet  
75007 Paris  
Tel : +01 53 59 1919  
[www.medef.com](http://www.medef.com)