

Notes de lecture de Léon Régent

Ce livre décrit le triste état dans lequel se trouve la fonction publique française. De nombreux autres rapports font un constat similaire. Mais ici, il émane d'un acteur qui a assumé des responsabilités aux plus hauts niveaux, dans des postes variés.

Quelle est la racine du mal ? Et quel pourrait être le remède ? Comme de nombreux directeurs dans les ministères qui travaillent tous les soirs et tous les WE, j'en ai été le témoin, Jean-Pierre Jouyet n'a pas ménagé sa peine, avec comme résultat que la situation ne fait qu'empirer. Il se demande s'il aurait pu faire mieux.

C'est au lecteur de répondre. Pour moi, l'État ne devrait pas en faire plus, mais moins. Remplacer de nombreux dispositifs (aides, impôts) par un revenu universel simple, linéaire, individuel, inconditionnel en serait un exemple emblématique. On en viendra alors, non seulement à diviser par deux le nombre de ministères, mais aussi le nombre de « bureaucrates ».

S'auto-détruire est difficile. On n'a pas réussi à passer de plus de 40 régimes de retraites à un seul. Au point où nous en sommes, ne serait-ce pas la vraie manière d'être au service du public ?

Introduction

Le FMI (2022) pointe l'absence de rationalisation des effectifs de la fonction publique française, de réduction des doublons entre les différents niveaux des administrations, et de simplification des régimes de minima sociaux...

Avant, je ne voyais pas ou je minimisais l'importance de la bureaucratie et son rôle souvent néfaste sur la bonne marche du pays.

1. Moi aussi, j'ai péché !

Je suis même devenu comme eux, indifférent à la complexité administrative que doivent affronter les citoyens ordinaires.

Quand, secrétaire général de l'Élysée, j'ai assisté à l'enterrement du rapport réalisé par deux chefs d'entreprise, Françoise Holder et Guillaume Poitrinal, sur ce sujet, je n'ai pas réagi même si j'ai regretté cette occasion manquée. Cela dit, j'ai quelques circonstances atténuantes : je n'ai jamais vu un ministre chargé de la simplification proposer de vraies réformes. En parlant avec les quatre derniers présidents en exercice – Chirac, Sarkozy, Hollande et Macron – je n'ai jamais senti chez eux le moindre intérêt pour ce sujet pourtant essentiel.

J'ai négligé de m'intéresser de près à l'inflation normative et législative qui sévit dans tous les autres domaines, de l'agriculture au logement, en passant par l'environnement et l'aménagement du territoire.

Jean-Pierre
Jouyet

**“EST-CE BIEN
NÉCESSAIRE,
MONSIEUR
LE MINISTRE ?”**



Trop attaché au maintien des structures territoriales traditionnelles (communes, départements...), je ne suis devenu que trop tardivement décentralisateur, conscient de l'importance des régions et des regroupements de collectivités.

2. Ces réformes qui n'intéressent pas les présidents

La réforme, aux yeux de l'écrasante majorité des responsables politiques, ce n'est pas un travail de fond, mais une manière de communiquer au gré de l'actualité.

Les présidents, en France, depuis quarante ans, préfèrent les réformes sociétales à celles qui touchent à l'organisation de l'État. C'est moins risqué.

Avec la RGPP (Sarkozy), le nombre de fonctionnaires a un peu baissé, mais pour mieux augmenter à nouveau lors des quinquennats suivants.

Il faudrait juste à en finir avec les sureffectifs et les « doublons » qui fourmillent dans le paysage administratif français.

Plus de 400 lois ont été adoptées entre 2012 et 2017.

Pas de choc de simplification en 2013n mais une remarquable force de résistance au changement !

3. Harcèlement textuel

400 000 normes à appliquer par les maires.

Le Code de l'environnement, en dix ans, est passé de 100 000 à 1 million de mots.

La Commission pour la libération de la croissance française, dite commission Attali, mise en place par Nicolas Sarkozy, évaluait en 2008 les coûts engendrés par la complexité normative à 3 % du PIB européen et à 60 milliards d'euros pour le seul budget de la France. Une commission dont le rapporteur était un jeune inspecteur des Finances nommé Emmanuel Macron. La "prolifération", toutes normes confondues, a augmenté de 15 % sous son premier quinquennat.

Plus on annonce des simplifications, plus à la fin c'est compliqué.

Parce que les textes votés, souvent monolithiques, ne sont pas applicables en l'état, la liste des exceptions s'allonge à l'infini.

4. Des administrations féodales

Les différents responsables politiques qui se sont attelés à une réforme de l'État se trompent d'objectif. Bien souvent, ils suppriment les services publics qui sont au contact des usagers. Ce fut le cas avec la diminution du nombre de bureaux de poste, de tribunaux de proximité, de paieries dans les territoires, mais aussi d'hôpitaux de proximité.

Au cours de l'année 2023, obligation déclarative nouvelle : celle des biens immobiliers, au service des impôts. Cette obligation résulte de la suppression de la taxe d'habitation, qui a contrarié la mise à jour des bases fiscales dont dispose la DGFIP.

Depuis moins de vingt ans se sont empilées dix lois sur l'immigration et le droit des étrangers, sans compter les décrets, ordonnances, arrêtés et circulaires.

5. Toujours plus pour... toujours moins

La crise démocratique que nous traversons est moins une crise de la représentation qu'une crise de l'efficacité.

6. La fable délirante (et bien réelle) du commerce extérieur

Le déficit de notre balance commerciale a atteint 164 milliards d'euros, battant ainsi de très loin le précédent record établi en 2021 (85 milliards d'euros), qui battait lui-même celui de 2011 (75 milliards).

Les conseillers commerciaux en poste à l'étranger, quand ils revenaient à Paris, se voyaient attribuer d'office un poste de sous-directeur, afin de préserver une partie du pouvoir d'achat dont ils disposaient hors de France grâce aux primes d'expatriation. Comme il n'y avait pas assez de sous-directions pour accueillir tout le monde, on a créé une inspection du Trésor. Son originalité ? Cette nouvelle structure n'avait aucune mission.

Les gouvernements successifs, en moins de trente ans, ont triplé les effectifs chargés de représenter les intérêts économiques et financiers de la France à l'étranger.

7 . Ubu roi de l'énergie électrique

Il n'y a pas un mais deux organismes de surveillance, qui refusent obstinément de fusionner pour utiliser leurs moyens.

La France est menacée par un « mur électrique » à horizon 2030 : les énergies renouvelables ne peuvent suffire à satisfaire une consommation en très forte croissance ; or, les nouvelles centrales nucléaires risquent de n'être opérationnelles qu'en 2035. Que va-t-il se passer entre-temps ? Mystère !

8. La planification écologique, combien de divisions ?

L'une des premières décisions prises résume bien l'état d'esprit français : la création d'un nouveau secrétariat général, chargé de la planification écologique, placé auprès de la cheffe du gouvernement pour « coordonner la mobilisation de toutes les parties prenantes ». Celles-ci, en effet, sont nombreuses !

Une augmentation de 10 % de la masse salariale de l'Ademe apparaît déjà comme une victoire contre le réchauffement climatique ! Outre l'Ademe, on dénombre plus de vingt organismes.

Nous fixons des objectifs de réduction de CO2 en 2030 et en 2050 sans avoir trop souvent la moindre idée sur la façon de les atteindre.

9. De profundis : tour d'horizon des réformes de l'État enterrées

Le Conseil d'État a souvent appelé l'attention des gouvernements sur la complexité et l'opacité de nos textes législatifs et réglementaires, qui transforment l'univers ordonné et rationnel du droit en un véritable labyrinthe, dans lequel l'administré comme le justiciable ne peut que se perdre.

Il existe des administrations qui font des efforts, notamment sur le digital. Ainsi, la DGFIP et le ministère du Budget... la retenue à la source, pour l'impôt sur le revenu, est incontestablement une grande réforme de simplification.

La réforme des régions n'a pourtant pas abouti à supprimer la coexistence des différentes strates administratives ou politiques.

10. L'euro : enfin une (grande) réforme réussie !

11. Et pourtant, les autres l'ont fait !

Interrogé, au milieu des années 2010, sur l'incapacité apparente de la France à réformer, Paul Martin (Canada) invoque plusieurs raisons, dont la première est le manque de transparence. Aucun président, aucun Premier ministre n'a pris le risque de promettre de la sueur et des larmes, dire la vérité, et y associer tout le monde...

Plus inefficace est une administration publique, plus facilement on obtient l'appui social nécessaire pour la réformer. » Encore un petit effort et la bureaucratie française sera prête !

12. L'État omniprésent

Le train de vie de l'État est parmi les plus élevés du monde.

Le gouvernement d'Élisabeth Borne a établi un nouveau record dans une compétition où le niveau est pourtant des plus élevés : d'un coût de 174 millions d'euros, il se révèle être le plus cher de l'histoire de la Ve République. Il compte 565 conseillers, soit plus de 13 par ministère ou secrétariat d'État, alors qu'en 2017, le président Macron ne voulait pas plus de 5 conseillers par membre du gouvernement. Au printemps 2023, celui-ci occupait 2 822 personnes, dont plus de 2 200 huissiers, secrétaires, chauffeurs, cuisiniers, officiers de sécurité...

Réformer l'État requiert d'abord de le recentrer sur ses missions essentielles. Ces différentes missions peuvent être assumées avec 15 ministres à temps plein, soit 60 % de moins qu'aujourd'hui.

La pléthore gouvernementale doit beaucoup à des raisons de communication ou de distribution des rôles. La soif d'exister médiatiquement l'emporte désormais. Chacun annonce, promet, veut un projet de loi qui porte son nom.

Instituer plus de mobilité ne suffirait pas, loin de là, à réformer l'État de fond en comble, mais ce serait un prérequis nécessaire. Il faut amener l'État central, en place depuis des siècles dans notre pays, à se départir d'une partie de ses prérogatives au profit des collectivités territoriales.

13. Et si on supprimait des ministères au lieu d'augmenter le nombre de ministres ?

Il n'y a plus de SNU depuis le printemps 2023, mais toujours une personne chargée de s'en occuper au gouvernement.

À toutes ces questions, il n'existe finalement qu'une seule réponse, toujours la même : faire preuve de courage politique !

14. Peut-on réformer sans argent ?

Le ministre en principe contrôle son administration mais il n'a pas, sauf exception, les compétences pour la diriger.

Les ministres, les conseillers, les hauts fonctionnaires dont je faisais partie ne souhaitent voir réduits ni leur pouvoir ni leur budget.

Les députés Véronique Louwagie et Robin Reda, qui ont rendu au printemps 2023 un rapport sur la simplification administrative et proposent des solutions pour réaliser 15 milliards d'économies dans l'administration, défendent une nouvelle approche : passer d'une « culture du contrôle » à une « culture de la confiance ».

15. Les réformes auxquelles j'ai participé

La suppression de l'IGF est versée aux débats. La gauche hurle. Mais je n'ai aucun doute sur le résultat, d'abord parce que la droite dispose de la majorité absolue, ensuite parce que techniquement, les fiscalistes que nous étions, quelle que soit leur sensibilité, n'étaient pas en faveur de l'IGF, considéré comme un mauvais impôt, qui surtaxait le capital déjà frappé par les impôts fonciers, les taxes sur les dividendes et les successions.

Le crédit d'impôt recherche, inscrit pour la première fois dans la loi de finances 1983 est la seule niche fiscale que les techniciens de la législation fiscale ont approuvée. C'est aussi la réforme la plus importante à laquelle j'ai participé. Quarante ans plus tard, elle est toujours là, considérée comme efficace tant par les grands groupes que par les PME.

16. L'interministériel ne répond plus

Pour réformer l'État, il est nécessaire – et pas toujours suffisant, hélas ! – de prendre les décisions au plus haut niveau, à l'Élysée ou à Matignon.

Seuls des ministres forts permettent un bon fonctionnement de la coordination gouvernementale.

17. Pourquoi donner aux Français ce dont ils ne veulent pas ?

Les Français toujours préféré le culte de l'homme providentiel et son verbe plutôt que l'action qui modifierait leur quotidien, fût-ce en mieux. Notre culture politique est fondée sur la dépense, l'endettement, le déficit, l'argent facile.

Détruire le monde actuel pour une utopie toutes sensibilités confondues, entièrement tournée vers le service de la nature suscite aujourd'hui beaucoup d'enthousiasme. Parce qu'il s'agit de faire la révolution, et non de réformer !

18. Le millefeuille territorial, un empilement étouffant

La fusion des régions a, au moins dans un premier temps, occasionné des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération du personnel et d'indemnités des élus dont, par ailleurs, contrairement à ce qui avait été annoncé, le nombre n'a pas été réduit.

Les départements financent 60 % du RSA mais ne maîtrisent pas le contrôle des prestataires de cette allocation.

19. Le bon plaisir

Les personnalités nommées selon la seule volonté du président de la République sont innombrables en France. C'est conforme à la constitution. Cela provoque un goulot d'étranglement.

20. Le verre à moitié plein

Le CIR et le CICE sont de belles inventions qui produisent des résultats pérennes.

Les 2500 maisons France services, malgré leur caractère perfectible, en matière de financement mais aussi de formation des intervenants, demeurent toutefois un exemple de réforme ambitieuse et réussie. Chaque mois plus d'un demi-million de personnes se rendent dans l'une de ces structures.

De nombreux fonctionnaires remplissent chaque année les 20 000 pages des documents sur la performance. Le volet performance de la LOLF (loi organique relative aux finances) est un échec.

Conclusion

Avec vous, pour vous, j'ai voulu faire une sorte de confession qui mette à plat les moyens du redressement qui ne demandent qu'à être mobilisés. Et n'oubliez pas, l'État c'est vous !

Annexe

Rapport L'ÉCONOMIE DE L'IMMATÉRIEL (2006) : La croissance de demain, par Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet.